

प्रमुख देशों की शासन प्रणालियाँ

## प्राक्कथन

राष्ट्र भाषा के पद पर आसीन होने के उपरान्त हिन्दी साहित्य में एक नवीन युग का आभिर्भाव हो रहा है। हिन्दी का महत्व प्रत्येक क्षेत्र में उत्तरोत्तर बढ़ने के साथ ही हिन्दी भाषा भाषियों और हिन्दी के हित चिन्तकों पर नित नयी जिम्मेदारियाँ आता जा रही हैं। वास्तव में हिन्दी का भविष्य और उसकी मानमर्यादा का मूल्यांकन इन जिम्मेदारियों के भली भाँति पूरे होने पर ही निर्भर है। विभिन्न विषयों पर हिन्दी साहित्य में आधुनिक ऋषिकोण का समावेश करने का भार बहुत कुछ हमारे विश्व विद्यालयों पर है। विश्व विद्यालय बौद्धिक विकास के केन्द्र माने गये हैं और वहाँ से समाज की कला और विज्ञान के क्षेत्र में प्रेरणा प्राप्त होती है। अब तक हमारे विश्व विद्यालयों में अपने हृदय के भाष अपनी भाषा में प्रकट करने की शिक्षा नहीं दी जाती रही है। हमारे मानसिक विकास पर इसका अत्यन्त घातक प्रभाव पड़ा है। विद्यार्थियों और अध्यापकों का अधिकांश समय तो अपने विचारों को अंग्रेजी में सुन्दरतापूर्वक व्यक्त करने की कला को सीखने में ही खप जाता है और उन्हें स्वतन्त्र और स्वाभाविक रूप से विचार करने का अवकाश ही नहीं मिल पाता। इस तथ्य को विश्व विद्यालय कमीशन ने भी अपनी रिपोर्ट में स्वीकार किया है। इस प्रकार की शिक्षा से जो कुछ ज्ञान वृद्धि हुई भी है, उसका शतांश लाभ भी सर्व साधारण को नहीं मिल सका है। खेती सरीखे विषयों पर वृहत् ग्रन्थ अंग्रेजी में प्रकाशित किये जा रहे हैं, परन्तु उनका उपयोग जनता के लिये कुछ भी नहीं है। किन्तु अब इस मूल को सुधारने के लिये व्यापक प्रयत्न किये जा रहे हैं। कई विश्व विद्यालयों ने मातृ भाषा द्वारा हाँ ज्ञान-ज्ञान का सकल्प करके इस सुधार-मार्ग को और भी प्रशस्त बना दिया है।

विश्व विद्यालयों द्वारा हिन्दी को शिक्षा के माध्यम के रूप में स्वीकार कर लेने से एक नितान्त नयी दिशा में कार्य करने की आवश्यकता उत्पन्न हो गई है। अभी तक हमारा हिन्दी जगत समाज शास्त्र, अर्थशास्त्र, राजनीतिशास्त्र, रसायनशास्त्र, भौतिकशास्त्र आदि विविध विषयों के सम्बन्ध में अत्यन्त अविकसित है। हिन्दी में इन विषयों पर जो पुस्तकें हैं भी, वे मुख्यतः अन्य भाषाओं की प्रति ध्याया मात्र ही हैं। इन पर हिन्दी में आधुनिक विचारधाराओं को लेकर

मौलिक पुस्तकें तो नहीं के बराबर ही लिखी गई हैं। निस्सन्देह हिन्दी में अनुवादों का अपना एक स्थान है और उनकी उपादेयता भी मशाय से परे है। उदाहरणार्थ बंगला, मराठी, गुजराती, अङ्गरेजी और फ्रेंच से अनुवादित कवितायाँ, कहानियाँ और उपन्यासों ने हिन्दी साहित्य में नयीन लेखन शैलियों तथा विचार-धाराओं को जन्म दिया है। किन्तु अनुवादित साहित्य एक प्रकार से मागी हुई वस्तु होती है, उसमें जाति की प्रकृति दृष्टिगोचर नहीं होती। यह तो पर-जाति की भावनाओं और आसक्तियों को अभिव्यक्ति का माधन-मात्र होता है। कोई भी भाषा इस प्रकार के मागे हुये साहित्य से परितुष्ट और गौरवमयी नहीं हो सकती। यह तो तभी सम्भव है, जब कि लेखकगण मौलिक रूप से हिन्दी में मनन करें और हिन्दी में ही लिखें, विचारों तथा लेखनी में ओज और स्वाभाविकता भी तभी आ सकती है।

इस समय विश्व विद्यालयों में अङ्गरेजी में पाठ्य पुस्तकों का स्थान लेने के लिये उच्च कोटि की हिन्दी की पुस्तकों की अत्याधिक आवश्यकता है। मौलिक पुस्तकों का अभाव होने के कारण, आरम्भ में हमें अनुवादों का ही सहारा लेना होगा। स्वतन्त्र साहित्य की रचना का युग सम्भवतः अनुवाद-युग के बाद ही आयेगा। इस सम्बन्ध में बहुत से अमेनीदा महानुभाव मातृ-भाषा द्वारा राष्ट्र-सेवा करने के लिये इस क्षेत्र में उतर पड़े हैं। यह हिन्दी का सौभाग्य ही है। इनकी जितनी प्रशंसा की जाय थोड़ी है। परन्तु उन्हें विद्यार्थी जीवन में हिन्दी की अन्तरी शिक्ता न मिलने के कारण, वे अपनी भाषा में अपने विचार और भाव प्रकट करने की शक्ति भली भाँति विकसित नहीं कर सके हैं। वे मूल के शब्दों और शब्दाओं पर ही सबसे अधिक ध्यान रखते हैं, भाषार्थ उनकी दृष्टि के सामने प्रायः आने ही नहीं पाते। उनकी कृतियों में शब्द तो हिन्दी—वे भी कभी कभी अशुद्ध और अहिन्दी होते हैं, किन्तु वाक्य-विन्यास, लेखन शैली और मुहावरे प्रायः अङ्गरेजी से उधार लिये होते हैं। डा० जनमोहन शर्मा की प्रस्तुत पुस्तक भी इसी प्रकार का एक प्रयास है। उन्होंने इस समय प्रमुख देशों की शासन प्रणालियों पर योग्यतापूर्ण पुस्तक लिखकर हिन्दी और विशेषकर विश्व विद्यालयों के छात्रों की बड़ी सेवा की है। इस समय हमारा देश एक लोकतन्त्रात्मक युग में पक्षार्ण कर रहा है। हमें अपने नवनिर्मित विधान को सफल बनाने के लिये

समस्त देशवासियों में लोकतन्त्रात्मक शासन-प्रणाली के प्रति आस्था और श्रद्धा का भाव जाग्रत करना होगा। देश में इस प्रकार का वातावरण उत्पन्न करने के लिये काफी समय तक धैर्यपूर्वक कठिन परिश्रम करने की आवश्यकता है। मेरा विचार है, संसार के अन्य प्रमुख देशों की शासन प्रणालियों का इतिहास और कार्य-कलाप का अध्ययन, इस सम्वन्ध में अत्यन्त फलदायक होगा। इसके द्वारा हमें यह भी ज्ञात हो जायगा कि जिन परम्पराओं को हम भारत में स्थापित करने का प्रयत्न कर रहे हैं, उन्हें अन्य देशवासी अपने देशों में किस प्रकार स्थापित कर सके हैं। डा० शर्मा की यह पुस्तक सर्वसाधारण और विशेषकर विद्यार्थियों तथा उन लोगों के लिये, जिन्हें अन्य भाषाओं का ज्ञान नहीं है अत्यन्त उपयोगी सिद्ध होगी। इस सम्वन्ध में उनका प्रयास प्रशंसनीय और अनुकरणीय है। पुस्तक के प्रारम्भ में प्रथम तीन अध्यायों में 'वैधानिक सरकार', 'संघ शासन का सिद्धान्त' तथा 'सरकार के स्वरूप और कर्तव्य' का निरूपण कर देने से पुस्तक की उपयोगिता और भी बढ़ गई है। यदि डाक्टर साहब ने स्थान-स्थान पर अन्य देशों के विधानों का भारत के नवीन विधान के साथ तुलनात्मक विश्लेषण कर दिया होता, तो निस्संदेह सोने में सुगन्ध आ जाती।

पुस्तक की भाषा पर अंग्रेजी की छाया स्पष्ट है। भाषा कहीं कहीं गुठल हो गई है और उसमें प्रवाह की भी कमी है। अंग्रेजी के पारिभाषिक शब्दों में बहुत से पर्याय भारतीय विधान परिषद् द्वारा स्वीकृत पर्यायों से भिन्न हैं और कुछ स्थलों पर अंग्रेजी के एक ही शब्द के लिये कई पर्याय अनिश्चित रूप से प्रयोग किये गये हैं। पाठकों और विशेषकर विद्यार्थियों को इससे किंचित असुविधा होना स्वाभाविक ही है, परन्तु हिन्दी के पर्याय के साथ कोष्ठक में अंग्रेजी का पारिभाषिक शब्द दे देने के कारण, आशा है, यह कठिनाई काफी कम हो जायगी।

हिन्दी जगत में इस समय ऐसी पुस्तकों की अत्यधिक कमी है। मुझे विश्वास है, डा० शर्मा की यह पुस्तक इस कमी को पूरा करने में सहायक होगी और साथ ही अन्य लेखकों तथा अध्यापकों को इस प्रकार की पुस्तकें लिखने की सद् प्रेरणा प्रदान करेगी।

लखनऊ,  
२६ अप्रैल, १९५० ई० ]

चन्द्रभानु गुप्त



## दो शब्द

—:ॐॐ:—

गत तीन वर्षों में भारत में क्रान्तिकारी परिवर्तन हुए हैं, विशेषतया राजनीतिक क्षेत्र में इनका प्रभाव भारतीयों के जीवन के प्रत्येक पहलू पर पड़ा है। साहित्यिक क्षेत्र में भी जो जामति और उन्नति हो रही है उससे आशा की जा सकती है कि भारतीय भाषाओं में और विशेषतया हिन्दी भाषा में, जो राष्ट्रीय भाषा मान ली गई है, साहित्य के प्रत्येक अङ्ग पर नित नयी पुस्तकें प्रकाशित होंगी। जैसा कि माननीय चन्द्रभानु गुप्त ने प्राक्कथन में कहा है, विश्वविद्यालय के अध्यापकों का यह कर्त्तव्य है (और मैं तो इसे उनका धर्म ही कहूँगा) कि वे हिन्दी में उन विषयों पर पुस्तकें लिखें जो विश्वविद्यालय में पाठविधि के ही लिए उपयोगी सिद्ध न हों, बल्कि जनसाधारण में भी ज्ञानवृद्धि करने में सहायक हों।

हिन्दी भाषा में राजनीति विषय पर अभी तक अधिक नहीं लिखा गया है। विश्वविद्यालय में राजशास्त्र का अध्यापक होने की हैसियत से मैंने अपना यह कर्त्तव्य समझा कि मैं अपनी शक्ति का कुछ भाग हिन्दी साहित्य की सेवा में लगा दूँ। इसी कारण मैंने संसार के प्रमुख देशों की शासन प्रणालियाँ लिखने का उद्योग किया। इसमें सन्देह नहीं कि आरम्भ में ऐसी पुस्तकें लिखने में अनेक कठिनाइयाँ होंगी और इसी कारण पुस्तकों में त्रुटियाँ रह जाना भी आश्चर्य की बात नहीं। हिन्दी में पारिभाषिक शब्दों का उस समय तक अभाव ही था जिस समय यह पुस्तक लिखी गई है। भारतीय भाषाओं के विशेषज्ञों ने हिन्दी पर्यायों को जिस समय निश्चित रूप से स्वीकार किया था उसके पूर्व ही यह पुस्तक तीन-चौथाई से अधिक मुद्रित हो चुकी थी। उन पर्यायों के स्थान पर मैंने उन्हीं पारिभाषिक

शर्तों का प्रयोग किया जो साधारणतया प्रचलित थे अथवा पाठकों की समझ में आ सकते थे, अगले महस्सरा में सर्वमान्य पर्यायों का ही प्रयोग होगा । पुस्तक की अन्य त्रुटियों को भी दूर करने का मैं प्रयत्न करूँगा । जो संग्रह इस कार्य में मुझे त्रुटियाँ बताकर अथवा अपनी बहुमूल्य सम्मति देकर सहायता देंगे उनका मैं आभारी हूँगा ।

मैं माननीय चन्द्रभानु जी गुप्त को विशेषतया धन्यवाद देता हूँ कि उन्होंने अपने बहुमूल्य समय को देकर पुस्तक को पढ़ा और प्राक्ख्यान लिखा । मैं उन्हें आश्वामन देता हूँ कि अगले महस्सरा में मैं पुस्तक की त्रुटियों को दूर करने का प्रयास करूँगा ।

राजशास्त्र विभाग, {  
लखनऊ विश्वविद्यालय, }

१ मई १९५०

ब्रजमोहन शर्मा

## समर्पण !

हिन्दी के परम-प्रेमी तथा उच्च-शिक्षा के समर्थक  
राजनीति के प्रसंगेड विद्वान्

माननीय श्री चन्द्रभानु गुप्त

मंत्री

उत्तर प्रदेश सरकार

को

सादर समर्पित !

—ब्रजमोहन शर्मा

# विषय-सूची

अध्याय      विषय

१४

## १. वैधानिक सरकार ।

१

राज्य समाज का सबसे उन्नत रूप है - राज्य का ऐतिहासिक आधार—  
संविधान ही सामाजिक संगठन की रूप-रेखा का द्योतक है—संविधान की  
परिभाषा—संविधान की आवश्यकता—संविधान का इतिहास—इंग्लैंड  
में संविधान का विकास—अमरीका में—यूरोप में—दूसरे स्थानों में—  
संविधानों का वर्गीकरण—लिखित विधान केवल एक दांचा है—परम  
विलम्बिता अर्थाच्छूनीय है—विधान पर लोक-नियन्त्रण—वैधानिक सरकार  
की परिभाषा—संविधान निर्माण के विविध प्रकार—संवैधानिक और  
स्वेच्छाचारी शासन शैली में भेद—

## २. संघ शासन का सिद्धान्त ।

१८

राजनैतिक संघ के प्रकार (१) व्यक्तिगत संघ—(२) वास्तविक संघ—  
(३) समूह शासन या अस्थायी संघ—(४) संघ शासन—संघ शासन  
की परिभाषा—संघ किस प्रकार बनते हैं—संघ शासन की विशेषताएँ—  
दो सरकारों का साथ साथ रहना—शासन अधिकारों का विभाजन—  
अवशिष्ट, समवर्ती और निहित शक्तियाँ—अवशिष्ट शक्तियाँ  
(Residuary powers)—समवर्ती शक्तियाँ (Concurrent  
powers)—निहित शक्तियों का सिद्धान्त, ( Implied powers )—  
(क) दो सरकारों की नागरिकता—(ख) लिखित और निहित संविधान—  
(ग) विशेष प्रकार की न्यायपालिका—(घ) सम्बन्धोच्छेद का सिद्धान्त—  
संघ शासन के अनुकूल हेतु (i) भौगोलिक निकटता—(ii) आर्थिक  
लाभ—(iii) राजनैतिक हेतु—(iv) जाति सम्बन्धी और सांस्कृतिक  
हेतु—संघ शासन के गुण व दोष—प्राचार्य डायसी (Prof. Dicey)  
की आलोचना—ब्रांड की आलोचना—आचार्य लास्की (Lascki) की  
प्रशंसा—संघ शासन का अनुभव क्या बतलाता है—पाठ्य पुस्तकें—

## ३. सरकार के स्वरूप और कृत्य ।

४८

सरकार प्रत्येक राज्य का अनिवार्य अंग है—आधुनिक राज्यों में सरकार  
के विभिन्न रूप हैं—प्राचीनकाल में सरकारों का वर्गीकरण—वर्गीकरण  
के दो मुख्य आधार—सरकार का संख्यात्मक वर्गीकरण—सरकार का

गुणधर्मक वर्गीकरण—सरकारों का आधुनिक वर्गीकरण—द्रव्य तथा  
अद्रव्य जनतन्त्र—प्रजातन्त्र के सम्बन्ध में कनिष्ठ मन—प्रजातन्त्र के  
विद्वान्—प्रजातन्त्र की सफलता के लिये आवश्यक परिस्थितियाँ—  
निरंकुशता से युद्ध करने में प्रजातन्त्र की प्राप्ति—जनतन्त्र और  
अधिकारों की घोषणा—प्रजातन्त्र और प्रथम महायुद्ध—स्वतन्त्र तथा  
परतन्त्र सरकारें—आधीन प्रदेशों के रगने का अभिप्राय—उत्तरदायी व  
अनुत्तरदायी सरकारें—सरकार एक पेचीदा संगठन है—सरकार के तीन  
अंग—मोंटेस्क्यू (Montesquieu) और अधिकार विभाग का विद्वान्—  
विधान मंडल—रिधान मंडल के भिन्न-भिन्न रूप—द्विगृही पद्धति के गुण—  
द्विगृही पद्धति के दोष—संघ-शामन और दूसरा सदन—दोनों गृहों  
की रचना और उनके अधिकार—विधान मण्डलों की विभिन्न निर्वाचन  
प्रणालियाँ—अनुपाली प्रतिनिधित्व पद्धति—संसदात्मकों और उनके प्रति-  
निधियों का सम्बन्ध—कार्यपालिका (Executive)—सरकारों का  
उनकी कार्यपालिका की बनावट के आधार पर वर्गीकरण, स्वैच्छाचारी  
अध्यक्षमक, संसदात्मक—मन्त्रिपरिषद् प्रणाली के विद्वान्—संसदारमक  
या पार्लियामेंटरी राजतन्त्र प्रणाली के गुण—राजकीय पक्ष प्रणाली  
और प्रजातन्त्र राज्य—राज्य में विविध सर्विस—राज्य का तीसरा अंग  
न्यायपालिका—न्यायपालिका सत्ता के कार्य—विद्वान्—राज्य के कर्त्तव्य  
—राज्य के कर्त्तव्यों का वर्गीकरण—राज्य के कर्त्तव्यों की प्राचीन  
कल्पना—सरकार के कर्त्तव्यों की आधुनिक कल्पना—पाठ्य पुस्तकें—  
इंग्लैंड की सरकार ॥ १

२२

अंगरेजी शामन विधान का विकास—इंग्लैंड में ऐंग्लो-सेक्सन  
जाति—विटेन में ईसाई धर्म—एलफ्रेड और इंग्लैंड का एक रूप होना  
—विटेनगेमोट (Witenagemot), इसकी बनावट और इसके  
कर्त्तव्य—नोर्मन (Norman) काल—इंग्लैंड की जनता के अधिकारों  
का मैग्ना कार्टा (Magna Carta) सन् १२१५ ई०—एड्विन धर्म  
के राज्यकाल में इंग्लैंड का शामन-विधान—क्रॉमवेल्ल के उपबन्ध—  
साइमन डि माउंटफोर्ड द्वारा बेरनों का नेतृत्व—साइमन की १२६४ और  
१२६५ की पार्लियामेंट—एडवर्ड प्रथम के शासन सुधार—सन् १२६५  
ई० की ग्रेट पार्लियामेंट (Great Parliament) शतवर्षीय युद्ध  
और पार्लियामेंट—नौमेल एड्विन राजवन्धों के समय में न्याय-  
पालिका का विकास—गुनाह युद्ध (Wars of Roses) और शासन  
विधान सम्बन्धी परिवर्तन—टर्डर वंशीय निरंकुशता की स्थापना—

स्टुअर्टकाल में शासन परिवर्तन—चार्ल्स प्रथम और पार्लियामेंट राज-  
मत्ता की पुनर्स्थापना (१६०० ई०)—सन् १६८८ ई० का क्रान्ति और  
प्रतिक्रान्ति शासन विधान सम्बन्धी परिवर्तन—बिल आफ राइट्स—दो  
राजनीतिक दलों का प्रारम्भ—रुढ़िवादो एवं उदार पक्ष की नीति—  
हेनोवर राज्य परिवार के शासनकाल में राजनीतिक पक्षों की  
सरकारें—मन्त्रिमण्डल प्रणाली (Cabinet System) का जन्म—  
उद्योगधर्म युग के वैधानिक सुधार—सन् १८३२ के सुधार—माना-  
निक सुधारों की मांग—चार्टिस्ट आन्दोलन (The Chartist Move-  
ment)—सन् १८६७ ई० का द्वितीय सुधार-बिल—सन् १८८४ का सुधार  
बिल—रीडिस्ट्रीब्यूशन आफ सीट्स बिल १८८५ (Redistribution  
of Seats Act 1885)—स्थानीय शासन में सुधार—बीसवीं  
शताब्दी के सुधार—न्याय प्रणाली का सुधार—पाठ्य पुस्तकें—  
अंगरेजी शासन-विधान के विशेष लक्षण ।

११०

अंगरेजी शासन-विधान एक लेख्य नहीं—मैग्ना कार्टा, Magna Carta :  
1215)—पिटोशन आफ राइट्स (Petition of Rights : 1628)  
हेबियस कोर्पस ऐक्ट (Habeas Corpus Act . 1679)—बिल आफ  
राइट्स (Bill of Rights : 1689)—दी ऐक्ट आफ सेटलमेंट (The  
Act of Settlement : 1701 )—दी ऐक्ट आफ यूनियन (The  
Act of Union : 1707 )—दी ऐक्ट आफ यूनियन विद आयरलैंड  
( The Act of Union with Ireland : 1800 )—दी  
रिफॉर्मस् ऐक्ट्स ( The Reforms Acts of 1832, 1867,  
1884 and 1885 )—रिप्रेजेंटेशन आफ दी पीपल ऐक्ट्स  
( Representation of the People Acts of 1918 and  
1928 )—लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट्स (Local Government Acts  
of 1888; 1894 and 1929)—दी जूडिकेचर ऐक्ट्स ( The  
Judicature Acts of 1873, 1875, 1876 and 1894 )—  
दी पार्लियामेंट ऐक्ट ( The Parliament Act of 1911 )—  
अलिखित संविधान—संविधान का जचोलापन—शासन विधान से स्थापित  
पार्लियामेंटरी प्रजातन्त्र—राजनीतिक पक्ष प्रणाली—अनुदार पक्ष (Con-  
servative Party)—अनुदार पक्ष और ईसाई धर्म-सभ—अनुदार  
पक्ष और समाज—अम पक्ष (Liberal Party) इंग्लैंड में राजनीतिक  
पक्ष प्रणाली—पाठ्य पुस्तकें—

पार्लियामेंट और विधान निर्माण ।

• १२०

हाउस आफ कामन्स—गृह की सदस्य संख्या—कामन्स में प्रति-

निधिर - निर्वाचन क्षेत्र व निर्वाचक दल-पार्लियामेंट की व्यवधि-हाउस आफ कामन्स के सदस्यों का मनोनयन (Nomination)—निर्वाचन-निर्वाचन के फल की घोषणा-बहुसंख्यक मतदानियों का मतानुसार में वंछित होना-निर्वाचन प्रणाली के दोष-निवारक सुझाव-इकल मंत्रमण्योय मन-प्रणाली (Single Transferable Vote System)—निबंध-नीय और एकश्रीभूत मत (Restrictive and Cumulative Vote)—क्या हाउस आफ कामन्स वास्तव में सब वर्गों का प्रतिनिधित्व करता है ?—सदन का संगठन-सप्यष (Speaker) के कर्त्तव्य-सदन की समितियाँ—समितियाँ कैसे नियुक्त की जाती हैं—सदन में कार्यक्रम के नियम-सदस्यों के कर्त्तव्य (Obligations) और विशेषाधिकार (Privileges)—सदन के संस्था रूढ़ी अधिकार-हाउस आफ लार्ड्स-हाउस आफ लार्ड्स नाम क्यों ?—पीयर बनाने का राजकीय विशेषाधिकार—हाउस आफ लार्ड्स में कौन कौन जाग होते हैं—लार्डों के कर्त्तव्य और विशेषाधिकार—हाउस आफ लार्ड्स के विशेषाधिकार—लार्ड्स किसका प्रतिनिधित्व करते हैं—हाउस आफ लार्ड्स के सुधार-ग्राइस समिति—सन् १९२६ की योजनाएँ—सैलिजवरी की सुधार योजनाएँ—हाउस आफ लार्ड्स का संगठन—हाउस आफ लार्ड्स के कर्त्तव्य—न्यायकारी कर्त्तव्य—पार्लियामेंट के अधिकार—पार्लियामेंट की सर्वोच्च सत्ता—सन् १९११ का पार्लियामेंट ऐक्ट—विधायिनी प्रक्रिया (Legislative procedure)—विधेयक (Bill) और अधिनियम (Act) में क्या अन्तर है—विधेयकों के प्रकार—पार्लियामेंट के एक साधारण सदन का कार्य—विधेयक का नोटिस—विधेयक का प्रथम वाचन (First Reading)—द्वितीय वाचन (Second Reading)—तृतीय वाचन (Third Reading)—सुद्धा विधेयक के लिये कार्यक्रम—दोनों सदनों का मतभेद किस प्रकार समाप्त किया जाता है—राष्ट्र पुस्तकें—

कार्यपालिका : राजा और मंत्रिपरिषद् ।

१७०

राजा—राजा नाम के लिये कार्यपालिका सत्ता है—दूसरे राष्ट्रपालियों की अपेक्षा राजा की शक्ति अधिक है—राजतंत्र बानूत की दृष्टि में और शास्त्र में—शास्त्र में राजा के अधिकार नियंत्रित हैं—राजा और न्याय पालिका—राजा और विधायिनी शक्ति—राजा और कार्यपालिका शक्ति—क्राउन और किंग का भेद—मंत्रिपरिषद्—क्राउन की तीन कौंसिलें—क्यूरिया का प्रारम्भिक इतिहास—मंत्रिपरिषद् (Cabinet)—हैनोवर

राजवंश के समय की कैबिनेट अर्थात् मंत्रिपरिषद्—कैबिनेट अर्थात् मंत्रि-परिषद् की रचना—प्रधानमंत्री—मंत्रिपरिषद् का भीतरी संगठन—परिषद् की बैठकों में उपस्थिति—परिषद् में दिन रिपर्यो पर विचार होता है—परिषद् सचिवालय का काम—मंत्रिपरिषद् की समितियां—अन्तरीय परिषद् (Inner Cabinet)—युद्ध परिषद्—(१६१६—१६)—सन् १६३६ की युद्ध परिषद्—मन्त्रिपरिषद् और मन्त्रिमण्डल में भेद—मंत्रिपरिषद् का शासन प्रणाली में स्थान—पाठ्य पुस्तकें—

दी व्हाइट हाल (The White Hall) । १६१

व्हाइट हाल क्या है ?—प्रशासन विभागों के अध्यक्ष—अर्थ विभाग—(The Exchequer)—गृह विभाग—वैदेशिक विभाग—धर्म विभाग—स्वास्थ्य विभाग—इण्डिया आफिस—सिविल सर्विस—पाठ्य पुस्तकें—

अङ्गरेजी न्यायपालिका । १०४

विधि शासन ( Rule of Law )—विधि शासन के अर्थवाद—विधि-शासन से अनुमानित नागरिक अधिकार—अंग्रेजी न्यायपालिका के दूसरे सिद्धान्त—इंग्लैंड में जूरी (पंच) प्रणाली—न्यायपालिका का संक्षिप्त इतिहास—पाठ्य पुस्तकें—

अङ्गरेजी स्थानीय शासन । २१४

स्थानीय शासन का प्रयोजन—अङ्गरेजी स्थानीय शासन का इतिहास—१६ वीं शताब्दी में स्थानीय शासन का सुधार—स्थानीय शासन के वर्तमान क्षेत्र—रूरल पैरिश (Rural Parish)—रूरल डिस्ट्रिक्ट (Rural District)—अरबन डिस्ट्रिक्ट (Urban District)—काउन्टी (County)—नगर बरो (Urban Borough)—बरो का शासन—कौंसिल के अधिकार—प्रशासन काउन्टी (Administrative County)—इंग्लैंड में स्थानीय शासन संस्थाओं पर केन्द्रीय नियन्त्रण—पार्लियामेंट का नियन्त्रण—लन्दन का शासन प्रबन्ध—सिटी आफ लन्दन—काउन्टी आफ लन्दन—लन्दन काउन्टी कौंसिल के कर्त्तव्य—लन्दन मेट्रोपोलिटन बरो—पाठ्य पुस्तकें—

डोमिनियन स्टेटस । २२६

ब्रिटिश साम्राज्य—साम्राज्य की स्थापना के आधारभूत अभिप्राय—समुद्रपार स्थित साम्राज्य से इंग्लैंड को लाभ—डरहम की रिपोर्ट और औपनिवेशिक नीति में परिवर्तन—१६ वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में औपनिवेशिक नीति—सन् १६१७ का साम्राज्य सम्मेलन—१६३३ की



पार्टीमन्टर एक्ट (Statute of Westminster of 1931) — उपनिवेशों में राजा का स्थान — उपनिवेशों को बाह्य रक्षा — उपनिवेशों का आन्तरिक प्रशासन — पाठ्य पुस्तकें —

१८. कनाडा का शासन विधान । २४०

शासन विधान का इतिहास — बार्टोलोम्य की रिपोर्ट — विधायक का शासन और उसके प्रकार — मन् १८६७ का शासन विधान — शासन विधान के विभाग — संघ सरकार — प्रांतों पर संघ सरकार का नियंत्रण — संघ विधान संसद — प्रथम सदन में प्रतिनिधित्व के विभाग — सेंनेट या संगठन — सीनेट के सदस्य की योग्यताएँ — गवर्नर जनरल के मनोनयन सदस्य — सीनेट का संगठन और उसकी कार्य प्रणालि — संघ कार्यपालिका — कार्यपालिका और राजा — कनाडा की प्रथम संविधान — मन्त्रिमण्डल की वास्तविक कार्यपालिका है — मन्त्रिमण्डल की कनाडा — विधायक संघ — कनाडा की न्यायपालिका — प्रांतिक सरकारें — उनकी शक्तियाँ — प्रांतिक विधान मण्डल — प्रांतिक संसद — शासन विधान का संशोधन — राजनैतिक पक्ष — कृषक पक्ष — श्रमिक पक्ष — उदार पक्ष व अनुदार पक्ष — पाठ्य पुस्तकें

१९. आस्ट्रेलिया का संघ-शासन । २६४

शासन विधान का इतिहास — विस्तार व जनसंख्या — महाद्वीप की सीमा और उसमें बाहर के लोगों का प्रवास — आस्ट्रेलिया की संस्थाएँ इंग्लैंड से आई गईं — संघ शासन के विचार का प्रारम्भ — संघ समिति के प्रारम्भ की शक्तियाँ — मन् १९०० का शासन विधान — संघ-सरकार — संघ सरकार की शक्तियाँ — संघ सरकार से शासित प्रदेश — संघ-सरकार की आर्थिक शक्तियाँ — संघ विधान मण्डल — सीनेट — क्या सीनेट उपराज्य प्रभुता का द्योतक है — सीनेट में वास्तविक रिक स्थानों का भरना — गवर्नर और सदन — प्रतिनिधि-सदन — विधान मण्डल की शक्तियाँ — दोनों सदनों के सम्मेलन मुलकाते का उपाय — गवर्नर जनरल की सम्मति — संघ कार्यपालिका — मन्त्रिमण्डल की रचना — संघ न्याय पालिका — हाईकोर्ट की शक्तियाँ — संविधान का संशोधन — संविधान संशोधन के सम्बन्ध में पार्लियामेंट पर प्रतिबन्ध — उपराज्य और स्थानीय शासन — संघ स्थापित होने से पूर्व उपराज्य स्वतन्त्र थे — उपराज्यों की शक्तियाँ — गवर्नर-उपराज्यों के विधान मण्डल — उपराज्यों की विधायिका शक्ति — न्याय संगठन — राजनैतिक पक्ष — प्रारम्भ में पक्षों का प्रभाव — पक्षों के आधारभूत आर्थिक प्रश्न — पाठ्य पुस्तकें —

१९. दक्षिण अफ्रीका का संघ-शासन । २८६

शासन विधान का इतिहास — मन् १९०० तक — चार स्वावलम्बी

उपनिवेश—संघ बनाने के प्रयत्न का आरम्भ—सन् १६०३ की उपनिवेशों की कान्फ्रेंस—सन् १६०८ की कान्फ्रेंस—सन् १६०६ का शासन-विधान—शासन-विधान की विशेषतायें—पञ्चात्मक विशेषतायें—संघात्मक विशेषतायें—मिला जुला शासन विधान—संघ सरकार—संघ विधान मंडल—सीनेट—सीनेट के सदस्यों का निर्वाचन—सीनेट के सदस्यों की योग्यता—सीनेट की कार्यपद्धति—हाउस आफ् प्रेसिडेंट—मताधिकार और सदस्यों की योग्यतायें—अमेरिका का संगठन—पार्लियामेंट स्वरूप अपने नियम बनानी है—दोनों सदनों का पारस्परिक सम्बन्ध—संघ कार्यपालिका—संघ न्यायपालिका—प्रान्तीय व स्थानीय सरकारें—शासन-विधान का संशोधन—राजनैतिक पक्ष—पाठ्य पुस्तकें—

## १६. आयरलैंड

२१२

संवैधानिक इतिहास—आयरलैंड के संवैधानिक इतिहास के चार युग—आयरलैंड पर अंगरेजों की विजय—ट्रिस्टर फाल—कैथोलिक व प्रोटेस्टैंट समुदायों के अनुयायियों में झगड़ा—१८ वीं शताब्दी में—होम रुल के लिये संघर्ष—सन् १६९२ का शासन विधान—कार्यपालिका—सन् १६३८ का आयर राष्ट्र—संविधान जनता द्वारा ही दी हुई देन—नागरिकों के अधिकार—आयर राज्य की अधिदा सीमा—कार्यपालिका राज्याध्यक्ष—नामनिर्देशन कैसे होता है—उस पर अभियोग कैसे लगाया जाता है—प्रेसीडेंट की शक्तियाँ—शक्तियों पर प्रतिबन्ध—राज्य परिषद् ( Council of State )—कार्यपालिका—प्रधानमन्त्री ( The Taoiseach )—विधानमण्डल—राष्ट्रीय संसद ( National Parliament )—प्रथम सदन—द्वितीय सदन—अधिनियम कैसे बनता है—मुदावधेयक—दोनों सदनों के मतविरोध को दूर करना—प्रेसीडेंट के हस्ताक्षर—संविधान का संशोधन—पाठ्य पुस्तकें—

## १६. संयुक्तराज्य अमेरिका

३३८

संयुक्त-राज्य अमेरिका का संघ शासन—शासन विधान का इतिहास—पूर्व-कालीन उपनिवेश—उपनिवेश में समानतायें—उपनिवेश निवासी अंगरेजी सभ्यता चाहते थे—मानवभूमि के विरुद्ध युद्ध घोषणा—यह वास्तविक स्थायी संघ न था—फिलाडेलफिया सम्मेलन—१७८७ का शासन विधान—विधान सर्वोच्च अधिनियम है—शासनविधान की अन्य विशेषतायें—संघ सरकार की शक्तियाँ—शक्तियों की सीमा स्थिर करना—संघ विधानमण्डल—निर्वाचन क्षेत्र—मताधिकार स्थानीय प्रतिनिधित्व—प्रतिनिधियों का पारिश्रमिक—सदन अपना कार्यपद्धति स्वयं निर्धारित करता है—सदन के अफसर—सदन की समितियाँ—व्यवस्थापन कार्यप्रणाली—दोनों

मदनों का पारस्परिक विशेष—दूसरा मदन—मोनेट के मदनों का योग्यताएँ—मोनेट के मदनों का मान गुविधाएँ—मनापनि—मोनेट की शक्तियाँ—मोनेट सबसे शक्तिशाली दूसरा मदन है—मोनेट चरणी कार्यप्रणाली स्वयं निर्धारित करती है—वर्षाव का प्रभाव—संघ कार्यपालिका—प्रेसिडेंट पद के त्रिवे योग्यताएँ—प्रेसिडेंट पद की शक्ति—निर्वाचन कैसे होता है—प्रेसिडेंट निर्वाचकों का चुनाव—प्रेसिडेंट और उर-प्रेसिडेंट का निर्वाचन-मण्ड—प्रेसिडेंट का मतन—प्रेसिडेंट आवश्यक लाक्षणिक स्थिति होता है। सबसे शक्तिशाली शासनाध्यक्ष—विधायिनी शक्तियाँ—प्रेसिडेंट का प्रतिवैधानिक अधिकार (Veto Power)—प्रतिवैधानिक अधिकार (Veto power) का महत्व—कार्यवाहिका शक्तियाँ—स्वविवेकी शक्तियाँ (Discretionary Powers)—प्रेसिडेंट पर कनिष्ठता—प्रेसिडेंट की मंत्रिपरिषद्—मन्त्रि प्रेसिडेंट के मानदण्ड हैं संघ न्यायपालिका सर्वोच्च न्यायालय—न्यायाधीशों की नियुक्ति—सर्वोच्च न्यायालय का अधिकार क्षेत्र—प्रारम्भिक अधिकार-क्षेत्र—संविधान की व्याख्या—सर्वोच्च न्यायालय की बनायट—अपराधीक न्यायालय—मिला न्यायालय—अन्य न्यायालय—शासन विधान का संशोधन—मधुनराज्य में राजनैतिक दल—पाठ्य पुस्तकें—

(९. मंयुक्त राज्य अमेरिका में उपराज्यों की सरकारें। ३८०

उपराज्यों की उत्पत्ति व विकास—उपराज्यों के सम्बन्ध में कुछ प्रमुख बातें—उपराज्य शासन-विधान—४६ उपराज्य शासन-विधान—उपराज्यों के शासन विधानों की सामान्य विशेषताएँ—उपराज्य विधान मण्डल—विधानमण्डल का निर्वाचन—विधानमण्डल की शक्ति—व्यवस्थापक मण्डल का काम—संविधान संशोधन—उपराज्यों के विधान-मण्डल की शक्तियाँ—उपराज्यों की कार्यपालिका—गवर्नर—गवर्नर की शक्तियाँ—दूसरे पदाधिकारी—उपराज्य न्यायपालिका—स्थानीय शासन—विभिन्न स्थानीय संस्थाएँ—प्रत्येक लोकसभ—अधिनियम उपक्रम (Initiative)—लोक निर्णय—अधिनियम प्रकरण व लोक निर्णय (Initiative and Referendum)—इस प्रणाली के दोष—प्रत्याहरण (Recall)—पाठ्य पुस्तकें—

१०. स्विट्जरलैंड की सरकार।

३६३

शासन-विधान का इतिहास—परिचय—निवासी—वैधानिक इतिहास के पांच युग—(१) प्राचीन सभ—(२) हेन्वेटिक प्रजातन्त्र—(३) नेपोलियन काल (४) मन् १८१५-१८४८ का सभ-शासन (५)

आधुनिक काल—सन् १८७४ का शासन-विधान—सन् १८७४ के शासन-विधान का रूप—संविधान की प्रमुख विशेषताएँ—शक्ति विभाजन—केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ—संघ सरकार की शक्तियाँ—संघ विधानमण्डल—द्विगृही विधान मंडल—निचला सदन—सदस्यों की योग्यता—सदन का सभापति—दूसरा सदन—सदस्यों की शक्तियाँ—सदस्यों का वेतन—सभापति—संघ विधान-मंडल की शक्तियाँ—सम्मिलित बैठकें—विधान मंडल के उल्लेख-पत्र—सदस्यों की योग्यता—संघ कार्यपालिका—फेडरल कौंसिल की यनायत—यिना शक्ति का अर्थ—फेडरल कौंसिल की कार्यवाही—प्रशासन विभाग—फेडरल कौंसिल का कार्य संचालन—विधान मण्डल की अनुत्तर दायी—कौंसिल के प्रभाव के बारे में ब्राह्म का मत—फेडरल कौंसिल की सफलता—चर्मलर—संघ न्यायपालिका, इसकी यनायत, इसका अधिकार क्षेत्र, न्यायपालिका की कार्यप्रणाली—राजनैतिक पक्ष—दलबंदी की भावना का अभाव—पुराने पक्ष—वर्तमान राजनैतिक पक्ष—शासन-विधान का संशोधन—दो प्रकार का परिवर्तन—आंशिक संशोधन—विधान संशोधन के लिये लोकनिर्णय अनिवार्य—कैदनों की सरकारें—कैदनों में प्रत्यक्ष जनतंत्र—कैदनों के विधानमण्डल—शासन विधान का संशोधन—कैदनों की कार्यपालिका—कैदनों की न्यायपालिका—कैदनों में स्थानीय शासन—कैदनों में शिक्षा—प्रत्यक्ष जनतंत्र (Direct Democracy)—स्विट्जरलैंड प्रत्यक्ष जनतंत्र का घर है—संघ में लोक निर्णय—कैदनों में लोक निर्णय—लोक निर्णय की गुण-दोष परीक्षा—मतदाताओं की योग्यता—लोक निर्णय से लाभ—संघ में अधिनियम उपक्रम—कैदनों में अधिनियम उपक्रम—जनतंत्र के सम्बन्ध में स्विस दृष्टिकोण—अधिनियम उपक्रम के दोष—अधिनियम उपक्रम के समर्थकों की विचारधारा—पाठ्य पुस्तकें—

१६. सोवियट रूस की सरकार ।

४२७

शासन विधान का इतिहास—रूस को बुलाने का प्रथम प्रयत्न—ज़ार की सत्ता में कोई परिवर्तन नहीं हुआ—सन् १९१७ की क्रांति—श्रमिकों का शासन—स्थानीय व प्रान्तीय सरकार—निर्वाचन और प्रतिनिधित्व का आधार—ग्राम्य और कैवटी सोवियट—डिस्ट्रिक्ट सोवियट—प्रादेशिक सोवियट (Regional Soviet)—स्वाधीन उपराज्य—रूस की केन्द्रीय सरकार—सोवियट न्यायमंडल—छोटे न्यायालय—प्रादेशिक न्यायालय—सर्वोच्च न्यायालय—संघ का सर्वोच्च न्यायालय सोवियट शासन-विधान का पुनर्निर्माण—एक नये शासन-विधान के विकास का प्रयत्न—सन्

१९३६ का मया शासन-विधान—बुद्ध धर्मनिक सम्पत्ति मान्य की गई—  
 नागरिकों के मौलिक अधिकार—मय का संगठन—केन्द्रीय सरकार की  
 शक्तियाँ—मंजूर सरकार की बनावट—सुप्रीम कोर्ट—विधान मंडल—  
 प्रथम मदन या लोकमान्य—द्वितीय मदन—विधान मंडल की कार्यवाही—  
 दोनों मदनों के मतभेदों की मुकदमा—कार्यपालिका—प्रेसीडेंट—  
 कार्यपालिका का कार्यपालक प्रथम परियोजना—इसकी बना-  
 वट—परियोजना का कार्य करता है—संविधान मंडल में न्यायपालिका—  
 सुप्रीम कोर्ट (Supreme Court)—इकाई मजदूरों की सरकारें—इकाई  
 राज्यों का उपराज्यों के विधान मंडल—उपराज्यों की कार्यपालिका  
 सरकारें—कम्यूनिस्ट—पार्टी—पार्टी का अनुशासन—कम्यूनिस्ट के  
 उद्देश्य—पार्टी का संगठन—पार्टी पुस्तकें—

## २०. प्रान्त की सरकार ।

४४४

शासन विधान का इतिहास—द्वितीय प्रजातन्त्र की स्थापना—तृतीय  
 प्रजातन्त्र—विधान मंडल—प्रतिनिधि मदन (Chamber of Depu-  
 ties)—कार्यपालिका—मन्त्रिपरिषद्—समस्त प्रशासी की  
 अमरकता—पहला—दूसरा—तीसरा—चौथा—पाँचवाँ—छठा—प्रान्त  
 के चतुर्थ प्रजातन्त्र का शासन-विधान—शासन विधान के सिद्धांत—  
 विधान मंडल—सदस्यों के अधिकार और उनकी प्राप्त विशेष सुवि-  
 धाएँ—सदस्यों का न्यायपालिका रूप—कार्यपालिका—चतुर्थ प्रजातन्त्र  
 की कार्यपालिका—प्रेसीडेंट—निवृत्ति करने की शक्ति—प्रेसीडेंट और  
 विधान मंडल—प्रेसीडेंट वैधानिक अध्यक्ष है—मन्त्रिपरिषद्—  
 प्रधान मंत्री की शक्तियाँ—मन्त्रिपरिषद् और विधान मंडल—  
 शासन विधान का संशोधन—न्यायपालिका—प्रान्त की न्यायपालिका के  
 सिद्धान्त—प्रशासन अधिनियम का क्या अर्थ है ?—प्रान्त में प्रशासन  
 अधिनियम का इतिहास—प्रशासन अधिनियम और अधिनियम शासन  
 में भेद—प्रान्त के न्यायालय—परोन्टाइजमेंट के न्यायालय—पुनर्विचारक  
 न्यायालय—एसाइज न्यायालय (Assize Courts)—सर्वोच्च  
 पुनर्विचार न्यायालय, स्थानीय शासन—प्रान्त के धर्म—कम्यून,  
 डमकी कौंसिल की बनावट—कम्यून कौंसिल की कार्यवाही—कैन्टन  
 परोन्टाइजमेंट—डिपार्टमेंट—पेरिस (Paris)—कौंसिल की बनावट—  
 प्रान्त में स्थानीय संस्थाओं के वित्त—साधन—सहायक—अनुदान—  
 केन्द्रीय नियंत्रण—प्रेसीडेंट और गृहमन्त्री का नियंत्रण—प्रिंसिपल का  
 नियंत्रण—पाठ्य पुस्तकें—

## १. जापान की सरकार।

देश का परिचय—शासन-विधान का इतिहास—प्राचीन काल—तोकु  
गावा—शोगून काल—मोजी युग (The Meiji Era)—जापान में  
पश्चिमी विचारों का प्रवेश—पश्चिमी विचारों का प्रभाव—सम्राट की  
शपथ का महत्व—जापानी संस्थाओं पर जर्मनी का प्रभाव—पीयरों  
का बनाना—मन्त्रिपरिषद् का संगठन—सन् १८८६ के शासन विधान  
की विशेषताएँ—लिखित प्रकार—कठोरता (Rigidity)—प्रचलित  
प्रथा का प्रभाव—सबल राजतन्त्र—केन्द्रित पद्धति—पारचाय्य राजनैतिक  
संस्थाओं का खपना—जैरों—सन् १८८६ के शासन-विधान की  
उपक्रमा—शासन-विधान सम्राट का उपहार—सरकार की अस्थादेश  
निकालने की शक्ति—राजा की कार्यकारी शक्तियाँ—राजा की न्यायकारी  
शक्तियाँ—प्रजा के अधिकार और कर्तव्य—मन्त्रिपरिषद्—डाइट—  
प्रिवी कीसिल—लार्ड प्रिवी-सिल (Lord Privy Seal)—विधान  
मण्डल द्विगृही प्रणाली—हाउस आफ पीयर्स में निम्नलिखित ६  
श्रेणियों के दो सदस्य होते थे—विधान मण्डल की शक्ति—आय व्यय  
पर नियन्त्रण—राजनीतिक पक्ष—न्यायपालिका—न्यायालय के प्रकार—  
पञ्चप्रणाली—सैनिक न्यायालय—स्थानीय शासन—प्रिफैक्चर—बड़े  
नगर—ग्राम और छोटे नगर—केन्द्रीय नियन्त्रण—सन् १९४६ का  
शासन-विधान—नया संविधान कैसे बना—संविधान में जनता के  
अधिकार—विधान मण्डल—द्विगृही मण्डल—डाइट का अधिवेशन—  
प्रतिनिधि सदन का विघटन—कार्यपद्धति—अधिनियम कैसे बनते हैं ?—  
संविधान संशोधन—कार्यपालिका—सम्राट—मन्त्रिपरिषद्—अधिनियमों  
को कार्यान्वित करना—न्यायपालिका—सर्वोच्च न्यायालय की शक्ति—  
स्थानीय शासन—आर्थिक प्रावधान—पाठ्य पुस्तकें—

# प्रमुख देशों की शासन प्रणालियाँ

## अध्याय १

### वैधानिक सरकार

‘यह कहने की आवश्यकता नहीं कि आदर्श शासन पद्धति वह नहीं जो सब सभ्य राष्ट्रों में वाछनीय और साध्य हो पर वह है जो जिन परिस्थितियों में वाछनीय और साध्य समझी जाती है उनमें उससे अधिक से अधिक निवृत्तवर्ती व दूरवर्ती लाभ होता हो। एक पूर्ण प्रजातन्त्र सरकार ही ऐसी सत्ता है जो आदर्श सत्ता कहलाने की अधिकारी है’—(जे० एस० मिल)

राज्य समाज का सन्तसे उन्नत रूप है—मनुष्य ने अपने जीवन के विभिन्न स्वरूपों को तरह तरह के समुदाय बनाकर व्यवस्त किया है, पर समाज का राजनैतिक संगठन करने में उसने मानव चतुरता की पराकाष्ठा कर दी है। इस प्रक्रिया में बहुत से प्रयोग किये गये। आरम्भ में पर्यटनशील टोलियों से लेकर पशु चराने वाली जातियाँ, कुटुम्ब समुदाय और अन्त में आधुनिक राजनैतिक समाज का विकास हुआ। ऐसे सामाजिक जीवन में ही मनुष्य ने अपना पूर्ण विकास पाया है और साथ साथ उन लागों का हित साधन किया है जिनसे उसका कौटुम्बिक, सांस्कृतिक और आर्थिक सम्बन्ध है।

ऐसे ही समाज में, जिसको हम राज्य कह कर पुकारते हैं, सभ्यता का विकास, विज्ञान की वृद्धि, कला की प्रगति, सिद्धान्तों का प्रतिपादन व व्याख्या और प्रगतिशील मानव का निर्माण सम्भव है।

मानव जाति अपने इतिहास के बहुत से उतार-चढ़ावों के पश्चात् अपनी वर्तमान स्थिति पर पहुँची है। मानवजाति को कई घातों और प्रतिघातों के बीच से होकर निकलना पड़ा है। सभ्यता प्राकृतिक-मनुष्य का वह भार है जो उसने अपने अस्तित्व की रक्षा के लिये थोड़ा थोड़ा करके लाद लिया है। इसीलिये सभ्यता मानव इतिहास का विस्तृत लेख है।

राज्य की गैरनिष्ठात्मिक आधार—मानव समुदायों का व्यवहार करने में यह धारणाएँ हैं कि उनके परिष्ठात्मिक गुण्ड भूमि पर समान रूप से लागू होंगे। यह गैरनिष्ठात्मिक धारणाओं की अटिप्पणा होगी है कि निर्गुण मानव समाज या जाति की संस्कृति को समझने के बिना यह ज्ञानता साधन्य है कि वह समाज किन किन विनिष्ट घटनाओं व परिस्थितियों में रहा है। इनमें किसी समाज के आधारों को बेवक मनुष्यता के आधार पर समझ कर उसकी वर्तमान संस्कृति के रूप की प्रतिष्ठित नहीं किया जा सकता।

अतः में अपनी सामाजिक और धार्मिक परिस्थितियों की क्या मान-गिन प्रतिप्रिया होगी है, इसका ज्ञान हमको ज्ञान ही अधिक ज्ञान क्या न हो जाय पर बेवक मनुष्यता की सहायता से हम किसी समाज की संस्कृति का सच्चा रूप स्थिर करने में सफल नहीं हो सकते। इनसे अनिश्चित विषय में जो वातावरण आदि की विविधता है, बहुत कुछ उसके ही कारण मानव संस्थाओं, उनके मूल तत्वों, प्रकारों और मिश्रणों में भेद है।

विधान की सामाजिक संगठन की रूप-रेखा का स्रोत है—मानव संस्थाओं का सबसे अधिक व्यापक गुण व्यक्तियों और संस्थाओं के बीच शक्ति-मूलक सम्बन्ध है। इस सम्बन्ध को विधान द्वारा स्पष्ट किया जाता है। विधान में सत्ता के आधारभूत मिश्रणों का ही समावेश नहीं होता पर उसमें राजनीतिक संगठन की रूपरेखा भी निश्चित कर दी जाती है। अर्थात् उसमें यह स्पष्ट कर दिया जाता है कि सरकार किस प्रकार बनाई जायगी और उसका कार्यप्रणाली किस प्रकार का होगा। मानव इतिहास के भिन्न भिन्न विकास युगों में विभिन्न शासन पद्धतियाँ प्रचलित रही हैं। पुरानी और आजकाल की शासन पद्धति का सबसे प्रमुख भेद यह है कि जहाँ प्राचीन काल में लोगों की कुल संख्या का एक बहुत छोटा अंश राज्य कार्य में सम्मिलित होता था वहाँ अब प्रवृत्ति यह है कि राज्य कार्य में सम्मिलित होने का अधिकार प्रत्येक ऐसे पुरुष या स्त्री को हो, जो पर्याप्त बुद्धि रखता हो और प्रत्येक समूह या जाति का हो, अर्थात् जो राज्य निष्ठ हो।

इससे स्पष्ट है कि प्रत्येक राज्य अपने लिये ऐसे विधान की रचना करता है जो उसकी भौगोलिक, आर्थिक, सामाजिक तथा राजनीतिक परिस्थितियों के अनुकूल हो। ये परिस्थितियाँ भव जगह एक ही नहीं हैं इसलिये सब राष्ट्रों के विधान भी एक से नहीं हैं। इसी विभिन्नता के कारण भिन्न भिन्न शासन प्रणालियाँ



संसार में प्रचलित है। किसी भी मानव समूह को समृद्धि अधिकतर उसके राज-  
नैतिक संगठन और शासन पद्धति पर निर्भर है। आचार्य वर्क ने कहा था कि  
“सरकार मानव बुद्धि का वह आविष्कार है जिसको उसने अपनी आवश्यकताओं  
की पूर्ति के लिये बनाया है, मनुष्यों का यह नैसर्गिक अधिकार है कि यह बुद्धि  
या अनुभव-जन्य ज्ञान उसकी इच्छाओं की पूर्ति होने की उचित व्यवस्था करे।”  
इस कथन में बुद्धि या अनुभव-जन्य ज्ञान शब्द महत्वपूर्ण है। यदि कोई सरकार  
बुद्धिमानों के अनुभव-जन्य ज्ञान पर आधारित नहीं है और व्यक्तियों की आव-  
श्यकताओं को पूरा करने में असमर्थ है तो वह सरकार एक कौड़ी की भी नहीं।  
कजिन (Cousin) का यह कथन सत्य है कि व्यक्तियों पर शासन उनकी  
सेवा करके ही किया जा सकता है, इस नियम में कोई अपवाद नहीं मिलता।  
शासन करना और सेवा करना ये दोनों विरोधी बातें मालूम होती हैं पर तत्सदेह  
ये शासन की आधुनिक कल्पना की सीमा हैं। इस कल्पना को सब तक कार्यरूप  
में परिणत करना कठिन है जब तक राज्य और व्यक्ति के सम्बन्ध को, उनकी  
निर्विरोध एकता की नींव पर, दृढ़ता से ब स्थायी रूप में नहीं स्थिर किया जाता।  
मानव सुख के लिये केवल यह पर्याप्त नहीं कि किसी विशेष समय पर ऐसी सर-  
कार है जो सब प्रकार से अच्छी है। उसके लिये इस बात की आवश्यकता है कि  
सरकार का संगठन किस प्रकार होता है और शासन पद्धति कैसी है। हम आचार्य  
पोप के इस कथन का आजकल विलकुल आदर नहीं कर सकते कि मूर्ख ही शासन  
पद्धति के बारे में लड़ते भिड़ते हैं, जो सरकार अच्छा शासन करती है वही अच्छी  
है। सरकार में कौन कौन व्यक्ति शासन सूत्र को हाथ में लिये हुये हैं और शासन  
प्रणाली कैसी है? इन दोनों का उतना ही महत्व है जितना कि उनके शासन प्रबन्ध  
की अच्छाई या बुराई। इसमें स्पष्ट है कि राज्य में ऐसा संगठन होना चाहिये,  
जिसमें शासितों के ही हाथ में राज्यशक्ति हो और वे अपनी बुद्धि के अनुसार  
उस शक्ति का संचालन करने में स्वतन्त्र हो। आत्म अनुशासन से ही जीवन  
सुधरता है और राज्य का उद्देश्य जीवन को सुधार कर उन्नत करना है। आत्म-  
अनुशासन राज्य संगठन में तभी होगा जब सरकार लोक प्रतिनिधियों की  
होंगी और वह लोकसम्मति से ही शासन करेगी, अर्थात् जब प्रजा का सरकार पर  
पूर्ण नियंत्रण होगा। प्रजातन्त्रात्मक शासन में यह आवश्यक है कि राज्य शक्ति  
को लोकहित की दृष्टि से मर्यादित कर दिया जाय और इस पर नियंत्रण रखा  
जाय। इसी उद्देश्य में आधुनिक गणराज्य किसी विधान से मर्यादित रहती है।

संविधान की परिभाषा—ग्रिमड राजनाम्नी चाइस ने कहा है कि  
किसी राज्य या राष्ट्र का संविधान वे नियम या विधि हैं जो उसकी सरकार का

एक निश्चित करने हैं और इस सरकार के नागरिकों के प्रति क्या कर्तव्य है और क्या अधिकार है इसका निर्णय करने हैं। पंगी (Pangy) के अनुसार रियो देश के विधान में उन निर्णयों का निर्देश है जिसका सम्बन्ध, देश के व्यवसायिक व्यवस्था के नाम पर, व्यवसायिक-व्यवस्था के भिन्न भिन्न अवस्था के नागरिकों सम्बन्ध और व्यापारियों के मनो व उनके अधिकार क्षेत्र में है। विधान राज्य विधि का ही एक प्रमुख विभाग है जिसकी दूसरी विधियों में हमी प्राप्ति पर पुनर् विधा जा सकता है कि वह राज्य सभा के एक प्रमुख व महत्त्वपूर्ण विषय में सम्बन्धित है, जिनमें राज्यपाल के सूत्रधार का परिचय और उनके नागरिकों सम्बन्धों का नियमन होता है, या जो उमरीन का प्रम निर्णय करने है जिनमें राज्य-मता या समाधारी धर्म अधिकारों का प्रयोग करने है। गिलक्रिस्ट (Gilchrist) ने उन विधि या अनिवार्य विधियों को संविधान कहा है जिनमें राज्यपाल के सभा की सभ्यता निश्चित होती है या जो सरकार के विभिन्न धर्मों में राज्यपाल वितरण को तथा उन मिष्ठान्तों को निश्चित करने है जिनके अनुसार इस राज्यपाल का महत्त्व हो। यह स्पष्ट है कि संविधान में हमें पंगी समाज की उन राजनैतिक सम्प्रदायों का चित्र देखने को मिलता है जिनमें रह कर उस समाज के व्यक्ति अपना जीवन बिताते हैं। इस चित्र में बेचन मोटा धारा ही दिखाई देता है, उसके भीतर भरे हुये विविध रंग दिखाई नहीं पड़ते। इन रंगों को समझने के लिये हमें कुछ और प्रयत्न करना पड़ेगा। हमें उस राष्ट्र की सामाजिक और आर्थिक परिस्थितियों का अध्ययन करना पड़ेगा, उसकी संस्कृति की परम्परा जाननी होगी और उसके प्राचीन इतिहास की पृष्ठभूमि पर अपनी दृष्टि डालनी पड़ेगी।

संविधान की आवश्यकता—मानव इतिहास के लम्बे समय में कई युग हुये हैं जिनकी अपनी अपनी पृथक विशेषताएँ रही हैं। सुदूर अतीत काल में जिसका धुंधला ज्ञान अब हमें पुरातत्वज्ञान या पुरविशेषज्ञों के आविष्कारों से होता जा रहा है, हमें कठिनाता से कोई ऐसे नियम मिलते हैं जो मनुष्य की प्रतिभा या कर्तव्य धर्म के परिचामक हों। कदाचित् वह समय ऐसा था जब दंड का जोर या और मत्स्यन्याय की प्रवृत्ति थी। अर्थात् जैसे बड़ी मछली छोटी मछली को खा जाती है उसी प्रकार एक व्यक्ति दूसरे को कुचल कर अपना हित साधन करता था। ऐसी अवस्था में जो अधिक शक्तिशाली या बड़ी अपनी जीवन-रक्षा कर सकता था। सबसे शक्तिशाली जीव ही की जीवन सवर्ष में जीत होती है, उस समय निस्सन्देह व्यावहारिक रूप में दिखाई पड़ता होगा। उस समय में मिष्ठान्तों व नियमों का शासन न होता

या, पुरुष विशेष ही शासन करता था। उसकी आज्ञा का पालन इसलिये किया जाता था क्योंकि वह अपने बल प्रयोग द्वारा दूसरों को अपने आधीन कर निरकुश होकर उनसे काम करा सकता था और अपने नियन्त्रण में विभिन्न वर्गों या व्यक्ति समूहों को रखने में समर्थ था। पर जैसे जैसे मानव बुद्धि का विकास हुआ और वर्ग मनुष्य सम्य हुआ, शताब्दियों पश्चात् जब देह-बल के स्थान पर बुद्धि-बल व विवेक की प्रधानता हुई, तब एक नये युग का श्री गणेश हुआ और मानव ने उस युग में पक्षार्पण किया। इस नये युग में प्राचीन क्रम बिलकुल उल्टा हो गया और पुरुष विशय के स्थान पर नियमों का शासन होने लगा। राजा के साथ साथ समाज के दूसरे व्यक्ति भी शासन में भाग लेने लगे। इसी समय वैधानिक सरकार की भी उत्पत्ति हुई और शासन कार्य व उसकी पद्धति बुद्धि गम्य होने लगे।

**संविधान का इतिहास**—यूरोप में सबसे प्रथम यूनानी दार्शनिकों ने इस ओर ध्यान दिया कि राज्य का रूप क्या होना चाहिये। उन्होंने राज्यतन्त्र के मूल-तत्त्वों पर विचार किया और उन तत्त्वों के अनुसार राज्य का संगठन कैसा होना चाहिये, किन व्यक्तियों के हाथ में राज्य शक्ति रहनी चाहिये और उनको उस शक्ति का किस उद्देश्य से प्रयोग करना चाहिये, इन सब बातों की विस्तृत विवेचना की। प्लेटो और विशेषकर अरस्तू ने विभिन्न राज्य सस्याओं का वर्गीकरण किया और उस वर्गीकरण के आधारभूत सिद्धान्तों को बतला कर उन राज्य संगठनों की आलोचना की। उन्होंने यह स्थिर किया कि राज्य में निम्न नियमों की आवश्यकता होती है। उनके पश्चात् पन्द्रह शताब्दियों तक बराबर यह प्रयत्न होता रहा कि राज्य को एक सुसंगठित सस्या किस प्रकार बनाया जाय जिसके निवासियों में सामाजिक और सांस्कृतिक विरोधाभाव हो और जो सद्भाव और प्रेमपूर्वक मिलकर रह सके। ऐसे राज्य संगठन का विवास धीरे धीरे हुआ। जागीरदारी प्रथा के समाप्त होने पर एक नई विचार-धारा का आविर्भाव हुआ, जिसने निरकुश शासन की जड़ हिला दी और राज्य के प्रति प्राचीन मनोवृत्ति प्रतिकारी हलचल और परिवर्तन कर दिया। उस हलचल ने फलस्वरूप राजनैतिक जीवन को ये ज्ञात व ज्ञातव्य सिद्धान्तों के आधार पर सुदृढ़ बनाने में बड़ा प्रोत्साहन मिला।

यूरोप में इंग्लैंड ऐसा देश था जहाँ सबसे प्रथम प्रजा के अधिकारों की प्रधानता को मान्य कराने का प्रयास किया गया और इस विचार को दृढ़ बनाया गया कि राज्य में प्रजा का ही अधिक महत्व है और राज्य-कार्य लोक

सम्मति से ही चल सकता है और चलना चाहिये। इसलिये संघान्ति शासन पद्धति का काम पहले-पहल दृग्गोच्य में हुआ। उसने पञ्चानु-दृग्गोच्य प्रचार यूरोप के दूसरे देशों में, प्रथमरीका में और अन्य के दूसरे राष्ट्रों में हुआ और यह पद्धति सर्वत्र अपनायी गयी।

संघान्ति सम्प्रदाय इसलिये तेजी शासन पद्धति है जिसमें नियमों के अनुसार शासन कार्य होता है। शासकों की शक्ति, व उनकी स्वच्छाचारिता की प्रशंसा नहीं होती बल्कि प्रजा के योग-श्रेय का विचार ही राजनैतिक गण्यता की रूप रेखा निर्दिष्ट करता है। इतना ही नहीं, प्रजा बोध या बहुत राजकाज में भाग लेती है और राजनीति, शासन नीति तथा शासकों पर अपने नियंत्रण रखती है।

इंग्लैण्ड में संविधान का विकास—इंग्लैण्ड में 'क्लेण्डोन्' या संविधान शब्द का प्रयोग मध्यम प्रथम उन प्राचीन प्रचलित रीति रिवाजों के लिये किया गया था जिनकी वहा के सत्ताधीन राजा ने अपनी परिपक्व की सम्मति से घोषणा की थी। इनकी द्वितीय ने सन् ११६४ ई० में ऐसे नियमों का प्रचार किया जिनके उस समय की लौकिक और धार्मिक न्याय संस्थाओं का पारस्परिक सम्बन्ध निश्चित हुआ। ये नियम क्लेरैण्डन के 'क्लेण्डोन्' (Constitutions of Clarendon) के नाम से प्रसिद्ध हैं। ये कोई नये नियम न थे जिनका नये सिरे से निर्माण किया गया था। वे तो केवल पुरानी प्रचलित प्रथाएँ थी जिनको लिखित रूप में लाया गया था और यथावधि घोषित कर दिया गया था। यही बात उन संविधानों के सम्बन्ध में भी लागू होती है जिनकी घोषणा १२१५ ई० में जोन नामक राजा से उसके जागीरदारों ने करवाली थी। मैग्ना कार्टा (Magna Carta) में ऐसी ही मौलिक या प्राथमिक रीति रिवाजों का विस्तृत वर्णन था। इस प्रलेख में केवल उन रीति-रिवाजों की परिभाषा कर दी गई थी। कोई नये नियम या विधियाँ प्रतिपादित नहीं किये थे। इनको भी क्लेरैण्डन के क्लेण्डोन् के समान रूनीमीड के क्लेण्डोन् (Constitutions of Runnymede) कह सकते हैं। दोनों में कोई विशेष भेद नहीं है। पर इनका महत्व इसलिये माना जाता है कि उनके द्वारा राजा ने जो रीति रिवाजों एवं परम्पराओं के सामने आत्म समर्पण किया उससे संघान्ति सरकार का यूरोप में वीजारोपण हुआ। यह सिद्धान्त मान लिया गया कि राज्यतन्त्र का आधार लोकसम्मति है। परन्तु माने वाली

शताब्दियों में जो शासन नीति इंग्लैण्ड में मान्य हुई उसके आधारभूत सब सिद्धान्त इन विधानों और अधिकार पत्रों में वर्णित नहीं हैं। समय समय पर इन प्रलेखों में पारिभाषित रीति-रिवाजों एवं परम्पराओं को दूसरे विधानों द्वारा स्वीकृत किया गया और उनमें नये सिद्धान्तों को जोड़ दिया गया। ये दूसरे विधान, आक्सफोर्ड के प्रविधान, (Provisions of Oxford) सन् १२५८ ई०, मार्टमेन का विधान (Statute of Mortmain) सन् १२७८ ई०, विन्चेस्टर का विधान (Statute of Winchester) सन् १२८५ ई० आदि के नाम से प्रसिद्ध हैं। इनके पश्चात् सन् १६८७ ई० में त्रौमवेल के सिपाहियों ने एक जनता का करार (Agreement of the People) बनाया और १६५३ ई० में त्रौमवेल ने एक शासन विलेख (Instrument of Government) घोषित किया। यह अन्तिम विलेख एक विधिवत् लिखा हुआ सम्पूर्ण सविधान था। इसमें सविधान के अन्तर्गत जो प्रमुख बातें आती हैं उनका विस्तृत वर्णन था और विधान मण्डल तथा कार्यपालिका के अधिकारों का उल्लेख कर दिया गया था। इस सविधान के द्वारा एक अंगरेजी प्रजातन्त्र राज्य की स्थापना करने का विचार था, जिसके व्यवस्थापक अधिकार एक विधान मण्डल को और एक आजीवन राष्ट्रपति को सुपुर्दे थे। पर यह सविधान पार्लियामेंट ने कभी स्वीकार नहीं किया और त्रौमवेल की मृत्यु के पश्चात् जब फिर राजतन्त्र की स्थापना हुई तब सम्राट् ने केवल यही घोषणा की कि इंग्लैण्ड का शासन फिर से उन्हीं मौलिक रीति रिवाजों के आधार पर होगा जो प्राचीन काल में राज्य में प्रचलित थी। इस प्रकार लिखित और निमित्त शासन विधान के अनुभव का अन्त हुआ जिसका इंग्लैण्ड के इतिहास में दूसरा उदाहरण नहीं मिलता यह सन् १६५३ ई० का विधान यूरोप के लिखित विधानों में सबसे प्राचीन माना जाता है। इसके पूर्व इंग्लैण्ड की प्रजा को लिखित शासन विधान का अनुभव न था। इसीलिये तत्कालीन परिस्थितियों में उसका अन्त भी तुरन्त ही हो गया और उसकी जड़ जमने न पायी।

**अमरीका में—**स्वतन्त्रता की घोषणा के बाद जब १३ अमरीकी उपनिवेश यह निश्चय करने बैठे कि उनके राष्ट्र का सविधान कैसा हो और यह निर्णय किया कि सविधान लिखित हो, उस समय उनके मन में उसी १६५३ के शासन विधान का चित्र खिचा हुआ था जो त्रौमवेल ने घोषित किया था। उनको लिखित सविधान की कल्पना इसी पर आधारित थी। सविधान या “कन्स्टीट्यूशन” राष्ट्र का प्रयोग वे सत्रहवीं शताब्दी के आरम्भ में ही अपनी मौलिक विधियों के

लिये बराले फाँटे आ गये थे, विनोबानन्द उस विधियों के लिये जिनमें उनका शासन गगलन प्रतिबन्धित था। इसी नाम का प्रयोग उन्होंने स्वतन्त्रता की घोषणा के पञ्चान् उगने शासन विधान के लिये किया जो उन्होंने नये राष्ट्र के लिये अपनाया। इस प्रकार लिखित संविधान का जन्म सर्वप्रथम अमरीका में हुआ। पर संविधान या 'कन्स्टीट्यूशन' शब्द का जन्म-स्थान इंग्लैण्ड में ही है। अमरीका के १३ प्रदेशों में उगे यही से लिया और उगको अधिक निश्चित रूप देकर अपनाया। अमरीका की देगा देगी और राष्ट्रों ने भी उस शब्द का ज्यों का त्यों प्रयोग करना आरम्भ कर दिया। दक्षिणी बंरोसीना प्रदेश का शासन-विधान लॉक (Locke) नामक राजनीतिज्ञ ने लिखा था और रोजर विलियम्स (Roger Williams) ने रोड द्वीप (Rhode Island) का संविधान बनाया था।

यूरोप में—अमरीका के पञ्चान् लिखित संविधान बनाने का दूसरा प्रयत्न फ्रांस में किया गया। फ्रांस की राज्य प्रान्ति के समय १७६१ ई० में एक लिखित शासन विधान तैयार किया गया जो एक वर्ष से कम ही चल सका। उसके समाप्त होने के बाद सन् १७६२ में सन् १८१५ ई० तक जर्मनी में लिखित संविधान तैयार हुये किन्तु समाप्त हो गये। जर्मनी में भी लिखित विधान का प्रचार हुआ और शायद इस प्रणाली को बड़ा फ्रांस की राज्यप्रान्ति से प्रेरणा और प्रोत्साहन मिला। सन् १८१५ में लेकर सन् १८३० ई० तक जर्मनी के छोटे छोटे कुछ उपराष्ट्रों ने लिखित संविधान पद्धति अपनाई थी किन्तु जर्मनी में लिखित संविधान की प्रथा प्रसफल ही रहो। सन् १८३० ई० में जब बेल्जियम का नया राष्ट्र स्थापित हुआ तो बड़ा लिखित विधान का निर्माण हुआ। स्पेन के आधीन दक्षिणी अमरीका में जो उपनिवेश थे उन्होंने भी स्वतन्त्र होने पर वैधानिक शासन पद्धति अपनाई और लिखित संविधान तैयार किये। यूरोप में और भी कई राज्यों में लिखित विधान की प्रणाली का सन् १८४८ ई० की प्रान्ति से अधिक प्रोत्साहन मिला। प्रशिया और इटली में तभी से लिखित विधान की प्रथा आरम्भ हुई। सन् १८७० ई० के लगभग जो राष्ट्रीय एकाता की भावना जागृत हुई और जिसके पक्षस्वरूप जर्मनी के छोटे छोटे राज्यों का एक राष्ट्र में एकीकरण हुआ, उससे भी कई लिखित संविधानों का जन्म हुआ। इनमें आस्ट्रिया-हंगरी और जर्मन साम्राज्य के लिखित विधान उल्लेखनीय हैं।

दूसरे स्थानों में—सन् १८८६ में जापान में एक लिखित शासन विधान की घोषणा हुई और जापान राज्य भी वैधानिक राज्यो में गिना जाने लगा। पिछले

कुछ ही वर्षों में टर्की, ईरान, चीन, मिश्र और ईराक में लिखित संविधान बनाये गये। सन् १९३२ ई० में म्याम में भी लिखित संविधान बना।

इस प्रकार लिखित संविधान बनाने की जिम प्रथा का अमरीका में सन् १७७६ में मूलपात हुआ वह बढ़ते बढ़ते सारे ससार में फैल गई। संयुक्त राष्ट्र अमरीका का शासन विधान वहां के कुछ उपराष्ट्रों के विधानों को छोड़कर ससार में सबसे पुराना लिखित संविधान है और यद्यपि सन् १७८९ से लेकर जब उसको पहले पहल कार्यान्वित किया गया अब तक प्रायः १६० वर्ष का समय बीत चुका है पर अब भी वह वैसा ही कार्यान्वित हो रहा है। इस लम्बे समय में उसमें केवल थोड़े से संशोधन ही आवश्यक समझे गये हैं।

**संविधानों का वर्गीकरण**—अलिखित संविधान से साधारणतया यह भास होता है कि वह संविधान अस्पष्ट और अनिश्चित है। पर अस्पष्ट या अनिश्चित होना अलिखित विधानों का कोई आवश्यक गुण नहीं है। उदाहरण के लिये, इंग्लैण्ड का संविधान यद्यपि लिखित विधानों की श्रेणी में नहीं आता पर उसके प्रतिबन्ध कुछ बातों में लिखित विधानों की अपेक्षा अधिक निश्चित एवं स्पष्ट है। भाषा में चाहे वह अनिश्चित हो जाये पर नागरिकों के मन में वह स्पष्ट तथा लिखित है। इसलिये लिखित और अलिखित विधानों का विभेद अधिक महत्त्व का नहीं है। यदि उस विभेद को विवक्षित या अधिनियमित संविधान कह कर प्रकट किया जाय तो अधिक उपयुक्त रहेगा। इंग्लैण्ड के जैसे विकसित संविधान की जड़ प्राचीन प्रचलित रीति रिवाजों एवं प्रायः सारे मान्य परम्पराओं में होती है और धीरे धीरे उनका विकास होता रहता है। इसके विपरीत बनावटी विधान किसी एक समय सम्पूर्ण अंगों सहित किसी शासन या संविधान सभा के द्वारा बनाया जाता है। इंग्लैण्ड और हंगरी का शासन-विधान विकसित संविधानों की श्रेणी में है। पर यह भेद भी प्रायः स्पष्ट नहीं होता। विकसित विधान में भी कुछ अंग अधिनियमित विधान के समान होते हैं। इंग्लैण्ड में मंत्रिवादा (१२१५) और हंगरी में गोल्डेन बुल (१२२२) बनावटी व्यवस्थाएँ थी जो इन दोनों देशों के अपने अपने संविधानों की अंग समझी जाती हैं। इसी प्रकार अधिनियमित संविधान भी कोई मिल्तुल नई वस्तु नहीं होती है। कोई भी अधिनियमित संविधान ऐसा नहीं है जिसके नियमों को एक निदिष्ट समय में किसी व्यक्ति-समूह या सभा ने केवल तात्कालिक और वैज्ञानिक दृष्टि से बिलकुल नये ढंग से बनाया हो। संयुक्त राष्ट्र अमरीका का लिखित संविधान भी बनना सम्भव न होता यदि पहिले ही से शासन सम्बन्धी कुछ प्रथाएँ प्रचलित थीं मान्य न होती। इसके अतिरिक्त

अधिनियमित गविवधान जिस दिन बन कर संपन्न होता है उसी दिन से उसमें विराग भी होने लगता है। कुछ समय के पश्चात् गविवधान के गुण लक्षों के अनु-बून ही कुछ रुद्धियाँ और परम्पराएं उत्पन्न हो जाती हैं जो उसने विराग में योग देती हैं। इसलिये कोई भी गविवधान न पूर्ण रूप से विरागित होता है न अधि-नियमित रूप से बनायटी। उसमें दोनों प्रकार के गविवधानों के गुण पाये जाते हैं।

गविवधानों का वर्गीकरण इन आधार पर भी किया जाता है कि गविवधान में संशोधन गुणमत्ता से हो सक्ता है या कठिनता से। जिस गविवधान में संशोधन सीधे हाथे दग से गुणमत्ता से पाटे समय के भीतर हो सक्ता है उसे लचीला (Flexible) विधान कहते हैं। इससे विपरीत जिस गविवधान में परिवर्तन करने के लिये ऐसा पेचीदा रंग घनाना पड़ता है कि संशोधन करने कठिन हो और उसमें अधिक समय और धष्ट उठाना पड़े उसे कठिण (Rigid) गविवधान कहते हैं। संयुक्त राष्ट्र अमरीका का विधान कठिण गविवधान है, उसमें परिवर्तन करने का प्रम बड़ा पेचीदा और लम्बा है और संशोधन करने में कई कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है। इंग्लैंड का विधान और इटली व हंगरी के विधानों में उसी रीति से परिवर्तन हो जाता है जिस रीति से साधारण कानून बनते हैं। इन देशों में विधान को बदलना उतना ही सहज है जितना कोई नया कानून बनाना या पुराने कानून में संशोधन करना सहज है। इन दोनों प्रकार के गविवधानों के बीच में एक ऐसे प्रकार के गविवधान भी है जिनमें राष्ट्र की विधान मण्डल ममा को संशोधन करने का अधिकार है पर ऐसा करने के लिये एक विशेष क्षेत्ती अप-नाई जाती है जो साधारण कानून बनाने वाली क्षेत्ती में अधिक दुष्कर होती है। इस क्षेत्ती में फ्रांस, जर्मनी और आस्ट्रिया के गविवधान आते हैं।

यद्यपि लचीले और कठिण गविवधानों का भेद महत्वपूर्ण है पर आवश्यकता से अधिक महत्व उसको नहीं दिया जा सकता। कोई भी गविवधान चाहे कितना ही कठिण क्यों न हो पर उसमें फिर भी संशोधन हो सक्ता है और लचीले से लचीले गविवधान को संशोधित करने में कुछ न कुछ रुकावटें होती हैं। यह कहा जाता है कि अमरीका के एक राष्ट्रपति ने एक समय यह कहा था कि अमरीका का शासन विधान किसी पुरुष के छाटे कोट के समान है, जिसको आगे से कम कर बटन लगाया जाय तो पीठ पर से पट जायगा। अमरीका के गविवधान का ऐसा चित्रण ठीक नहीं प्रतीत होता। केवल विधिवत् संशोधन ही गविवधान के परिवर्तन करने का अकेला ढंग नहीं है। उसको समयानुसृत और स्थिति के उपयुक्त बनाने के लिये बहुत सी क्षेत्तियाँ हैं। विधिवत् संशोधन तो उनमें से



केवल एक ही है । संविधान की धाराओं की, उस संविधान के मूल तत्वों और मूल भावनाओं के अनुकूल ही न्यायपालिका भी ऐसी व्याख्या किया करती है, जो यदि न की जाय तो राज्य की स्थिति के बदलने पर संविधान को भी विधिवत् बदलने की आवश्यकता पड़ जाय । संविधान राज्य सभ के चित्र की मोटी मोटी रेखाओं को निश्चित कर देता है । दिन प्रतिदिन की समस्याओं का सामना करने के लिये वैधानिक ढाँचे के अन्तर्गत बहुत सी व्यावहारिक बातें करनी पड़ती हैं । इनका आधार परम्परा और रूढ़ियाँ रहती हैं । यह रूढ़ियाँ और परम्पराएँ कभी कभी विधिवत् विधान-संशोधन के स्थान की पूर्ति कर देती हैं । अर्थात् परम्परा के आधार पर बहुत सी बातें कर दी जाती हैं । यद्यपि संविधान में उनके सम्बन्ध में कोई अनुच्छेद उल्लिखित नहीं होते । सन् १७८९ से लेकर संयुक्त राष्ट्र अमरीका के संविधान में केवल २१ विधिवत् संशोधन हुये हैं, पर अनेकों बार न्यायालय की व्याख्या द्वारा उसके अनुच्छेदों के अभिप्राय में परिवर्तन कर दिया गया है । यदि इस दृष्टिकोण से देखा जाय तो संयुक्त राष्ट्र अमेरिका का संविधान इंग्लैण्ड से अधिक क्लिष्ट नहीं है । किसी भी शक्तिशाली और प्रगतिशील राष्ट्र को अत्यन्त क्लिष्ट संविधान वाछनीय नहीं होता । यदि संविधान का विधिवत् संशोधन दुसाध्य होता है तो वह राष्ट्र अपने संविधान को दूसरे तरीके से बदलने का कोई न कोई मार्ग ढूँढ़ लेता है । ऐसी ही स्थिति अमेरिका में थी । जब विधान को बदलना सरल न समझा गया तो वहाँ के सर्वोच्च न्यायालय ने सहायता की और समय समय पर जब संविधान सम्बन्धी प्रश्न उसके सामने प्रस्तुत किये गये तो उनसे संविधान की धाराओं का ऐसा व्यापक अर्थ निकाला कि विधान में संशोधन करने की आवश्यकता ही न रही । मूल अनुच्छेदों के अन्तर्गत ही उन प्रश्नों का लोबहित के अनुकूल निवटारा कर दिया गया । सरकार को संविधान में संशोधन करने के लिये कदम न उठाना पड़ता । संविधान का क्लिष्ट अथवा लचीला होना, जिस लोब समाज का वह संविधान है, उसकी प्रवृत्ति पर निर्भर रहता है । जिस समाज में पुरानी परिपाटी पर चलने की और परिवर्तन विरोधी प्रवृत्ति होती है, वह अपने विधान में बड़े सोच विचार के परचात् धीमी गति से परिवर्तन करता है चाहे वह विधान कितना ही लचीला हो और उसका परिवर्तन कितना ही सुगम हो ।

लिखित विधान केवल एक ढाँचा है—हम यह पहले ही कह आये हैं कि शासन विधान सरकार के गठन व उसके वर्तव्यों आदि की रूप रेखामान खींच देता है । इसमें हमें एक स्थान पर वे सब नियम मिल सकते हैं जिनके अन्तर्गत

राज्यन्तर्गत वा वायंमध्य होता है। निम्नलिखित मविधान वांछित राष्ट्र के नागरिक यदि इन नियमों के अनुगमन करना राजकीय जीवन ज्यों वा ज्यों नियमित करें तब तो हमें उम राष्ट्र के मविधान के देखने में ही वहाँ के नागरिकों के राजकीय जीवन की वास्तविकता वा ज्ञान हो सकता है। पर प्रायः बहुत दिनों तक कोई भी समाज अपने सामान्य विधान के नियमों में परिमित नहीं रह पाता और वैधानिक नियमों वा व्यवहार में पालन नहीं होता। तैसी स्थिति में राजनैतिक विज्ञान के विद्यार्थी को केवल मविधान के अध्ययन में ही उम राष्ट्र के राजकीय जीवन वा वास्तविक ज्ञान नहीं हो सकता और उनके लिये यह आवश्यक हो जायगा कि मविधान के अध्ययन के अनिवार्य बह सामान्य-कार्य के व्यावहारिक रूप वा निरीक्षण करें। उदाहरण के लिये पक्षा (Party) की लीजिये, न समीक्षा के सामान्य विधान में पक्षों वा कोई वर्णन है न इंग्लैंड में हैं पक्षों की कोई मान्य संस्था है। पर यह सभी जानते हैं कि इन दोनों राष्ट्रों के राजकीय जीवन व सामान्य में पक्ष बितने महत्व की वस्तु है। इसलिये सामान्य पद्धतियों वा अध्ययन करते समय केवल विधान की धारणा वा ज्ञान ही आवश्यक नहीं परन्तु हमें अधिक आवश्यक यह है कि वास्तविक राजकीय जीवन के विराम वा अध्ययन किया जावे। इसके लिये यह जानना पड़ेगा कि विविध लोक समाजों की राजनैतिक प्रवृत्ति कैसी है और उनके व्यवहार में उमका क्या प्रभाव पड़ता है। केवल इसमें काम न चलेगा कि यह जान ले कि उनका राजकीय संगठन किन नियमों के आधार पर खड़ा हुआ है।

**परम क्लिष्टता अग्रच्छनीय है**—लिखित मविधान केवल टाका होते हुए भी उमको बहुत क्लिष्ट बनाना उचित नहीं होता। किसी भी सामान्य विधान को सर्वांग रूप में आदर्श नहीं बनाया जा सकता कि उसमें कभी मशोधन की आवश्यकता ही न हो। मानव जाति अपनी प्रकृति से ही अस्थिर है और गतिशील है। समय की प्रगति से परिस्थितियों में परिवर्तन होता रहता है और समाज की आवश्यकताएँ बदलती रहती हैं। यदि मविधान को इन आवश्यकताओं की पूर्ति वा साधन बनाना है तो यह आवश्यक है कि उसमें समय समय पर स्थिति के अनुसार मशोधन हो। यदि ऐंसे मशोधन वा पर्याप्त आयोजन न किया तो दो बातें हो सकती हैं। या तो मविधान समाज की तत्कालीन राजकीय परिस्थितियों से अग्रगति हो जायगा अथवा उसके नियमों की स्वीकारता की वर ऐंसा अर्थ लगाया जायगा कि व्यावहारिक राजकीय संगठन का चित्र वैधानिक चित्र से भिन्न दिखाई पड़ने लगेगा। समरीवा के राष्ट्रपति के वक्तव्य का जो उल्लेख हमने ऊपर

किया है उसका अभिप्राय यही था। उन्होंने अमरीका के शासन विधान की जो वैसे हुए कोट से उपमा दी उसका खुलासा रूपर की व्याख्या से स्पष्ट हो जायगा।

यदि लिखित संविधान के पक्ष में और विपक्ष में वही हुई बातों पर ध्यान देकर यह निर्णय करना हो कि क्या लिखित और क्लिष्ट कहलाने वाला शासन-विधान वाच्छनीय है तो हम यह कह सकते हैं कि यूरोप में जो ऐसे संविधान का अनुभव अब तक प्राप्त हुआ है उससे वहाँ के लोग उसको वाच्छनीय समझते हैं। ऐसे विधान के विरोध में क्लिष्टता या लचीला न होने की जो दलील दी जाती है वह किसी अर्थ तक सत्य है जहाँ तक उस विधान में संशोधन करना दुष्कर है।

**विधान पर लोक-नियन्त्रण**—लोक प्रभुता के सिद्धान्त के अनुसार शासन विधान पर जनता का नियन्त्रण रहना चाहिये। यह नियन्त्रण दो प्रकार से रह सकता है। प्रथम तो इस प्रकार कि मूल संविधान के बनने के पश्चात् यदि इसमें परिवर्तन करना हो तो यह संशोधन भी जनता से स्वीकृत कराया जाय। अमरीका के उपराष्ट्रों के जब शासन विधान बने उस समय वहाँ तत्कालीन प्रचलित प्रभुता की भावना का ऐसा प्रभाव था कि उपराष्ट्रों के मूल संविधान और उसके संशोधनों पर भी जनमत लिया जाता था। अमरीका के संघ-शासन-विधान में उपराष्ट्रों के विधनों का उल्लेख नहीं है। उपराष्ट्रों के विधान पृथक् पृथक् हैं। अमरीका के संघ-शासन-विधान में यह आयोजन नहीं है कि वैधानिक संशोधन पर जनमत लिया जाय। यही बात सत्सार के दूसरे लिखित शासन-संविधानों के लिये भी लागू होती है। विधान-मण्डल जैसे साधारण बानून बनाते हैं वैसे ही वे विधान-संशोधन भी करते हैं। केवल एक विशेष शैली के द्वारा यह काम करना पड़ता है और इस संशोधन की स्वीकृति साधारण मताधिक्य के द्वारा न होकर विशेष मताधिक्य से होती है। फ्रान्स के सन् १८७५ ई० के संविधान में संशोधन किस प्रकार होता था उससे यह बात स्पष्ट हो जायगी। विधानमण्डल के दोनों भाग पृथक्-पृथक् अपने सदस्यों की सत्त्या के बहुमत से यह निर्णय करते थे कि संशोधन आवश्यक है। उसके पश्चात् वे एक संयुक्त अधिवेशन में एकत्रित होते थे और इन एकत्रित सदस्यों के बहुमत से यदि यह निर्णय होता था कि संशोधन कर दिया जाय तो विधान संशोधित समझा जाता था।

यदि यूरोपीय राष्ट्रों के अनुभव की हम निर्णायक मानें तब तो हमें यही कहना पड़ेगा कि प्रत्येक देश में जहाँ वैधानिक शासन पद्धति है, वहाँ

सामान्य अधिकार विनिर्दिष्ट होना चाहिये और उक्त विनिर्दिष्ट अधिकारों का मनापन करने की प्रणाली यंगी ही हो जैसी कि फ्रांस के सन् १८३४ ई० के विधान के नियम प्रचलित थी ।

**यथानिष्ठ सरकार की परिभाषा—**यद्यपि प्रायः सब प्रमुख राज्यों का सामान्य संवैधानिक रीति पर होना है । अब प्रश्न यह उत्पन्न है कि संवैधानिक शासन किसे कहते हैं और इसकी विभिन्न सामान्य-वर्द्धि में क्या भेद है । संवैधानिक शासन में शीतली ऐसी विशेषता है जिससे उक्तकी पहिचान हो सकती है । संवैधानिक शासन पद्धति में हमारे विपरीत स्वभाव वाली व्यक्तिगत सामान्य पद्धति के समान किसी एक ऐसी व्यक्ति की स्वेच्छा या मनस के सामान्य नीति निर्धारित नहीं होती, जिससे हाथ में सम्पत्ति हो । परन्तु उक्त राज्यसभ की जड़ में ऐसे नियम होने हैं जो सर्वसाधारण द्वारा दत्त मान्य होते हैं कि प्रभुताधारी कोई अधिकारी उनकी अवहेलना करने का साहस नहीं करता और अपनी आवश्यकता उन नियमों से परिमित रहता है । संवैधानिक शासन इसीसे कानून का सामान्य है, व्यक्तिगत का सामान्य नहीं है । और जब यह सही है कि वह नियमों का सामान्य है तो यह आवश्यक ही है कि ऐसे शासन के नियमों के कानून या नियम बनाये जाय जो सरकारी अधिकारियों के कार्यों की मर्यादा स्थिर कर दें । ये नियम पुञ्ज ही विधान के नाम से पुकारे जाते हैं ।

**संवैधानिक निर्माण के विविध प्रकार—**यद्यपि संवैधानिक निर्माण की आधार-भूत प्रणाली सब देशों में यही रहती है कि निरंकुश राज्यसत्ता को नियमों से परिमित और नियंत्रित रखा जाय पर फिर भी राज्यप्रभुता पर अंकुश लगाने की शैली और विकास क्रम विभिन्न प्रकार का होता है । ब्रिटिश शासन विधान धीरे धीरे बहुरूप धारण करतमान स्थिति पर पहुँचा है, उसके सब नियम किसी एक लेख में एकीकृत नहीं मिलते । उसके कारण ही यह है कि ये नियम किसी एक शासन या विधान सभा ने सत्त्व विचार और वैज्ञानिक ढंग से नहीं बनाये हैं । ये नियम लम्बे समय में प्रयुक्त होते होते इतने मान्य हो गये हैं कि उनका उल्लेख किसी लेख में न रहते हुए भी सब उनके समझते और इससे नियंत्रित रहते हैं । ये नियम प्राचीन परम्परायें रूढ़ियाँ, और रीति रिवाज हैं जिनका व्यवहार धर्तीत से होता चला आ रहा है । ऐसे रीति रिवाज और परम्परायें उसी देश या समाज में बहुत समय तक सुरक्षित रहे सकती हैं जहाँ समाज का इतिहास लम्बा हो और उसमें अधिक उपलब्ध पुण्य और विशेषकर हिंसात्मक क्रान्ति न हुई हो । पर ब्रिटेन को छोड़ कर ऐसे देश और समाज कम हैं जिनकी

ऐतिहासिक स्थिति इतनी सुदृढ़ और सामाजिक परिवर्तन इतने शान्त व अहिंसात्मक रहे हो। इसलिये उनमें विधान निर्माण का कार्य ब्रिटन जैसा नम्रदृढ़ न रह कर प्रायः हिंसात्मक क्रान्ति के फलस्वरूप ही हुई है। या तो राजविद्रोह के डरने या विद्रोह के फलस्वरूप सम्राट् को बाध्य होकर अपने आपको विधान के अधीन करना पड़ा, या सम्राट् को अपनी इच्छा के विरुद्ध विधान परिषद् बुलानी पड़ी जिसने शासन विधान बनाया। कहीं कहीं पर प्रजा ने स्वतः ही विधान परिषद् बनाई और अपने लिये एक शासन-विधान रच लिया। अमरीका व जर्मनी में उपराष्ट्रों के प्रतिनिधियों का एक सम्मेलन हुआ जिसने शासन विधान की रचना की। अमरीका में इस रचना के पश्चात् उपराष्ट्रों में पृथक् पृथक् प्रजा द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों ने यह विधान स्वीकृत किया। प्रायः थोड़े हेर फेर के साथ इसी पद्धति से संसार के सब लिखित शासन-विधानों का जन्म हुआ है। एक वैधानिक समिति निर्वाचित होती है और विधान का मसविदा तैयार करती है। उसके पश्चात् या तो वही समिति उसको स्वीकार कर लागू कर देती है या अनुममर्शन (ratification) की पद्धति से इसका संस्कार होता है। इस अनुममर्शन में वही प्रत्यक्ष व कहीं अप्रत्यक्ष रूप से जनता भाग लेती है।

सविधान में किन किन बातों का समावेश होता है यदि इसकी जानकारी हो जाय तो वैधानिक शासन-पद्धति की भली भाँति समझने में सुगमता रहेगी। इसलिये नीचे वे बातें दी जाती हैं जिनका नियमन विधान द्वारा होता है - -

(१) प्रत्येक सविधान, चाहे वह किसी सम्राट् के आत्मसमर्पण और आत्म-त्याग के फलस्वरूप बना हो या किसी प्रतिनिधि विधान परिषद् ने उसका निर्माण किया हो, राजशक्ति को मर्यादित करता है। सरकार क्या कर सकती है और क्या नहीं कर सकती उसको स्पष्ट रूप से निश्चित कर दिया जाता है। इस प्रकार सविधान राजशक्ति का स्रोत है। सरकार के अधिकार सविधान में प्राप्त होते हैं।

(२) नागरिकों के पारम्परिक अधिकार और नवोद्भूत क्या हैं और प्रजा व राज्य में किस प्रकार का सम्बन्ध है इसकी निश्चित व्याख्या सविधान में कर दी जाती है।

(३) सविधान निश्चित करता है कि राज्य के शासन कार्य में कौन कौन व्यक्ति या व्यक्ति समूह भाग ले सकते हैं और किस सीमा तक वे राज्य शक्ति

का उपभोग कर सकते हैं। ऐसा करना आवश्यक है क्योंकि लोकतन्त्र राज्यों में भी शासन करने का अधिकार सबको नहीं होता, न ऐसा सम्भव है कि प्रत्येक नागरिक शासन मूल सम्भाल सके। जो राज्य पूर्ण रूप से जनतन्त्रात्मक नहीं है उनमें तो जनता का बहुत बड़ा अंश राज्य कार्य में सम्मिलित होने में यत्नित रखा जाता है।

(८) सविधान में उन मौलिक नियमों और मिटान्ता का उल्लंघन भी कर दिया जाता है जिनके अनुसार राज्य के शासनाधिकारी चुने जावें।

(९) छोटे रूप में सविधान हम बात का निर्देश भी करता है कि सरकार का गठन किस प्रकार में होगा, सरकार के बौन बौन से अधिकार और शक्तियाँ होंगी और सरकार के विविध अंगों का एकीकरण किस प्रकार किया जायगा। किसी किसी सविधान में इन बातों का विस्तृत वर्णन भी कर दिया जाता है।

(१०) सविधान राज्य का सर्वोच्च और प्रमुख कानून है। इस कानून के विरुद्ध जो कुछ भी राज्य कार्य किया जाता है वह धर्म्य और अनाधिकार चेष्टा समझी जाती है।

संघैधानिक और स्वेच्छाचारी शासन शैली में भेद—उपर्युक्त बातों से यह स्पष्ट हो जायगा कि संघैधानिक और स्वेच्छाचारी शासन-शैली में क्या भेद है। संघैधानिक सरकार का जनतन्त्रात्मक होना अनिवार्य नहीं है, परन्तु कोई भी सरकार जनतन्त्रात्मक नहीं हो सकती, यदि उसका गठन ऐसे विधान के अनुसार न हो जिसको जनता ने या उसके बड़े अंग ने अपनी सहमति से तैयार किया हो।

उदाहरणार्थ, जापान का १९४५ तक शासन संघैधानिक था पर वह जनतन्त्रात्मक नहीं था। सन् १९१८ ई० में पूर्वे आस्ट्रिया जर्मनी और टर्की में भी संघैधानिक सरकारें थी पर वे जनतन्त्रात्मक नहीं थी। इन राज्यों के शासन विधान में शासन प्रणाली को बड़े यत्न से विस्तारपूर्वक निश्चित कर दिया गया था पर वह शासन प्रणाली किसी भी प्रकार से प्रजातन्त्रात्मक नहीं कही जा सकती थी। इसका कारण यह है कि इन राज्यों में शासन विधान ने शासन-शक्ति को इस प्रकार वितरित किया था और राज्यतन्त्र के गठन व उसकी कार्य प्रणाली ऐसी बनाई थी कि कुछे व्यक्तियों को या समूहों को राज्य में विशेषाधिकार प्राप्त थे। जनतन्त्रात्मक राज्य में इसके विपरीत शासन के हेतु सरकार का ऐसा गठन होता है और शासनाधिकार इस प्रकार बाँटे जाते हैं जिससे राज्य में रहने वाले सब वर्ग,

समूह और व्यक्ति खुले तौर पर उनसे लाभ उठा सकते हैं। जनतंत्र में सिद्धान्ततः नागरिकों के अधिकार व वर्तव्य समान समझे जाते हैं। राज्य से लाभ उठाने का सबको समान अधिकारी समझा जाता है, न किसी को विशेषाधिकार होता है और न विशेष सुविधा दी जाती है। ..

इसका यह अभिप्राय नहीं है कि जनतंत्र-राज्य में दिन प्रति दिन के व्यवहार में राज्य से सबको समान सुविधाएं मिलती रहती हैं। सिद्धान्ततः यह बात मान ली गई है किन्तु आदर्श प्राप्त करना दुष्कर है। जनतंत्र राज्य में भी भिन्न भिन्न वर्गों व समूहों में संघर्ष उसी प्रकार चलता रहता है जैसे दूसरे प्रकार के राज्यों में। प्रत्येक वर्ग अपने अधिकारों को बढ़ाना चाहता है। इस संघर्ष में अधिकारों की पलड़ा कभी एक ओर और कभी दूसरी ओर है जिसके फलस्वरूप व्यवहार में वह समानता नहीं होती जो संविधान ने सिद्धान्ततः स्वीकार कर ली है। पर जनतंत्र में विभिन्न समुदायों और व्यक्तियों में वांछित अन्यायपूर्ण पक्षपात नहीं होता, या यो कहें कि न होना चाहिये, और प्रत्येक व्यक्ति व समुदाय को अपनी प्रतिभा दिखाने का पूर्ण अवसर मिलता है जैसा कि किसी अन्य प्रकार की शासन प्रणाली में नहीं मिलता।



## अध्याय २

### संघ शासन का सिद्धान्त

"यदि आधुनिक सैधान्तिक विचार-शैली ने एक ही राज्य में कई गता-धारी मान्य हैं तो उनसे पारस्परिक सम्बन्ध के बारे में हम यही कल्पना कर सकते हैं कि यहाँ अनन्तों के अधिपति का एक पुञ्ज होगा है जो सर्वोच्च और अविभाज्य है पर कुछ व्यक्ति सम्मिलित रूप में उसे धारण करने हैं। इनके प्रतिस्पर्धित संघ राज्य में राज्य शक्ति का वही रूप होता है, जैसा एकीकृत राज्य में। भेद केवल इसी बात का रहता है कि संघ राज्य शक्ति के धारण करने वाली संस्था (व्यक्ति) विशेष प्रकार की होती है। इसका रूप एक व्यक्ति का सा नहीं होता पर अनेक व्यक्तियों के विशेष प्रकार के संगठन में बनती है।"—(हॉगो प्रूएज)

हमने शासन संविधानों का कई प्रकार में वर्गीकरण किया है। इनमें से एक है एकीकृत और सघारमय। आधुनिक काल में सैधान्तिक उन्नति के कारण विभिन्न राष्ट्रों के पारस्परिक सम्बन्ध में बड़ा परिवर्तन हुआ है और राष्ट्रों के दृष्टिकोण में इनके कस्वरूप बड़ा भारी अन्तर हो गया है। इन प्रकार राष्ट्रों के सम्बन्ध में पुरानी भावना अब बदलती जा रही है। अब कोई राष्ट्र यह दावा नहीं करता कि वह विन्कुल स्वावलम्बी स्वेच्छाकारी और निरपेक्ष रह सकता है। यह धारणा पूर्ण रूप से सब राष्ट्रों में जम गई है कि पुरानी राष्ट्र-भावना के स्थान पर अन्तर्राष्ट्रीय भावना को ग्रहण करने से ही कल्याण हो सकता है।

**राजनैतिक संघ के प्रकार (Types of Political Unions)**—  
राजनैतिक संघों का अधिकाधिक प्रकार बढ़ रहा है और प्रोफेसर सिजविच की यह भविष्यवाणी सच्ची सिद्ध होती जा रही है कि "जब हम अतीत से घनागत की ओर दृष्टि डालते हैं तो राज्यतंत्र के संगठन के सम्बन्ध में संघ प्रणाली की उत्तरोत्तर प्रपनाये जाने की सम्भावना प्रतीत होती है।" भविष्य में ही नहीं, अतीत में भी प्राचीनयुगीय तथा मध्ययुगीय राजनैतिक संघों के उदाहरण मिलते हैं।



पर इन संघों का बाह्यरूप एक सा नहीं था। इनका यदि अध्ययन किया जाय तो उनके कई भेद मिलेंगे। इन भेदों के आधार पर इनको निम्नलिखित चार श्रेणियों में रखा जा सकता है।

**१—व्यक्तिगत संघ (Personal Unions)**—ऐसे एक संघ का उदाहरण इंग्लैण्ड और हैनोवर का संघ है जो सन् १७१४ से १८३७ ई० तक रहा। जब जार्ज प्रथम इंग्लैण्ड के राजसिंहासन पर बैठा तो उसने अपनी पत्नीक हैनोवर की जागीर अपने आधीन रखी। सन् १७१४ से १८३७ ई० तक हैनोवर और इंग्लैण्ड का राज्य एक ही व्यक्ति के हाथ में था। पर दोनों राज्य एक दूसरे से स्वतन्त्र थे, कोई एक दूसरे के आधीन न था। दोनों की आन्तरिक और विदेशीय नीति व शासन स्वतन्त्र रूप से संचालित होता था।

**२—वास्तविक संघ (Real Unions)**—सन् १६०३ से १७०७ तक इंग्लैण्ड और स्कॉटलैण्ड अपने घरेलू मामलों में स्वतन्त्र राज्य थे। विदेशी मामलों में वे दूसरे राष्ट्रों के सामने एक इकाई के रूप में उपस्थित होते थे। पर १७०७ ई० के अधिनियम (Act) से घरेलू शासन में भी ये दोनों एक दूसरे से मिल गये। इस अधिनियम की तीसरी धारा इस प्रकार थी: "ग्रेट ब्रिटेन के संयुक्त राज्य में एक ही ससद् (Parliament) होगी, जिसका नाम "ग्रेट ब्रिटेन की पार्लियामेण्ट होगा।" इस अधिनियम की दूसरी कई धाराओं ने मुद्रा, माप और भार की दोनों राज्यों में एकता स्थापित की। दो राजमुद्राओं के स्थान पर एक राजमुद्रा बना दी गई। सबसे महत्वशाली तो २४ वीं धारा थी जिसने संघ को एक इकाई बना दिया। उस धारा के अनुसार "दोनों राज्यों में इस अधिनियम की धाराओं के असंगत यदि कोई नियम या अधिनियम हो तो वे संघ स्थापना के पश्चात् अवैध माने जाएंगे और दोनों राज्यों की पार्लियामेण्ट इसकी प्रत्यक्ष प्रत्यक्ष घोषणा करेगी।" यह सम्मिलन पूर्ण सम्मिलन के रूप में था जिससे ऐकिक राज्य की स्थापना हुई। ❀

**३—समूह शासन या अस्थायी संघ (Confederations)**—इस प्रकार के संघ का जन्म दो या अधिक राज्यों की मित्रता से उत्पन्न होता है। उनका अभिप्राय किसी विशेष आर्थिक या राजनैतिक उद्देश्य की सिद्धि होती है। प्रायः यह मित्रता अस्थायी रहती है। जिस उद्देश्य की पूर्ति के लिये समूह शासन स्थापित किया जाता है उसके लिये संयुक्त संस्थाएँ बना ली जाती हैं। इस सहयोग

में सम्मिलित राज्यों की व्यक्तिगत शक्ति का तो ह्रास नहीं होता किन्तु केन्द्र सरकार प्रत्येक देश की स्वाधीनता और स्वायत्तता नहीं रखती है। विदेशीय व आन्तरिक मामलों में ऐसा सामूहिक शासन (Confederacy) एक राज्य के समान दिखाई देता है। यद्यपि प्रत्येक या सब प्रशासनिक मामलों में प्रत्येक सदस्य राज्य (Member State) स्वतन्त्र होता है। फिर भी सामूहिक शासन का सदस्य राज्यों के ऊपर दृष्ट रक्तों का अधिपत्य नहीं होता। यही कारण है कि प्रत्येक राज्य अपने अपने कामों के मामले समूह की उल्लेख कर सकता है और यद्यपि वह समूह राज्य (Confederacy) स्थायी नहीं रहता। उदाहरणार्थ प्रथम महायुद्ध के पहले आस्ट्रिया-हंगरी एक समूह राज्य था जो केवल ६७ वर्ष तक ही चल सका और उस समय की जरीदा की बटियाइयों को पार न कर सकने के कारण भिन्न हो गया। ऐसा समूह राज्य के उदाहरण और भी हैं, जैसे अमेरिकन समूह राज्य (१७७७-१७८६), स्विट्जरलैण्ड का समूह राज्य (१८७४ तक) और जर्मन समूह-राज्य (१८७१ तक)।

४—संघ शासन (Federations)—यद्यपि अन्तिम उपयोग काय शासन है जिसमें सम्मिलित राज्य या उपराज्य अपनी स्वतन्त्रता त्याग देते हैं यद्यपि व्यक्तिगत रूप में उनमें कुछ स्वायत्तता अवश्य रहते हैं। कबे हुए अधिनियम एक केन्द्रीय सत्ता को सुपुर्दे कर दिये जाते हैं जो सामूहिक मामलों में सर्वोच्चकारी बन जाती है। ऐसे संघ शासन के उदाहरण अमेरिकन-राज्य अमेरीका (१७८६ से), स्विट्जरलैण्ड (१८७४ से) ब्रिटेन (१८६७ से), आस्ट्रेलिया (१९०१ से), प्रजातन्त्र जर्मनी (१९१९-१९३३ तक), गरल और मादियट नस में मिलते हैं।

संघ शासन की परिभाषा—संघ शासन एक यह प्रणाली है जिसमें राज्यशक्ति “ऐसी अनेक सभानाधिकारी संस्थाओं में विभक्त होती है जिनकी स्थापना व नियमन एक विधान द्वारा होता है।” \* यह विभाजन क्यों आवश्यक है? यह सब जानते हैं कि नागरिक जितना अपने अधिकारों और दिन प्रतिदिन सम्पर्क में आने वाली संस्थाओं से दूरस्थ रहता है उतना ही संस्थाओं से नहीं। नागरिक राज्य और देश की प्रणाली की अपेक्षा अपने नगर, जिला और प्रान्त की बातों से अधिक निबट सम्बन्ध रखता है। उसने सुख दुःख में, प्रतिदिन के व्यावहारिक जीवन में नगर, जिला या प्रान्तीय शासन का अधिक हाथ रहता है, केन्द्रीय शासन का कम। नागरिक की शिक्षा सफाई, सड़कें,

प्रकाश, विनोद और दूसरी जीवन सुविधाओं की आवश्यकता रहती है, इन्हीं से उमका जीवन गुन-पूर्ण बनता है। जहां पर ये सब प्राप्त हैं स्वभावतः उम स्थान से और वहां की समस्याओं से उमारे प्रेम और निष्ठा हो जाती है। वह अपनी दृष्टि इन्हीं की ओर लगाये रहता है। दूरवर्ती केन्द्रीय शासन का उसके निये अधिक महत्व नहीं रहता। केवल अप्रत्यक्ष रूप से, और वह भी कभी कभी, वह अपने नगर या प्रान्त में परे केन्द्रीय शासन की ओर अपनी दृष्टि परता है। यही कारण है कि प्राचीन युग में जब जाने जाने के मार्ग दुर्गम थे, शासन का विस्तार छोटा होता था और छोटे राज्य थे। आधुनिक विज्ञान की उन्नति ने जल, स्थल और वायु यात्रा को सुगम और शीघ्र बना दिया है, दूरियां अब कम हो गई हैं और पृथ्वी सिनुडर छोटी हुई सी प्रतीत होनी है। इसलिये राष्ट्र का विस्तार भी पहिले से अधिक बढ़ गया है। अब एक राष्ट्र की सीमा दूसरे राष्ट्र की सीमा से टकराती है, उनके बीच में अब कोई अपरिचित भूमि नहीं है, अब वे एक दूसरे से पृथक् रहकर एकाकी जीवन व्यतीत नहीं कर सकते। अब सब राज्य परस्पर बलन्धी हो गये हैं और उन्होंने पृथक्त्व का बाना उतार पेंका है। एक और अन्तराष्ट्रीय सहयोग की दृष्टि से राष्ट्रीय स्वतन्त्रता में नियमन आता जा रहा है, दूसरी ओर उस सहयोग के फलस्वरूप आत्म प्रकाश और आत्माभिव्यक्ति का अवसर प्राप्त होता जा रहा है। ऐसी अवस्था में यह स्वाभाविक है कि नागरिक स्थानीय सस्याओं से निवृत्त सम्बन्ध रखते हुये भी यह जानने की उत्सुक रहता है कि दूसरे नगर, जिले, प्रान्त या देश में क्या हो रहा है। यह जो बाहर से विरोधी दिखाई देने वाली स्थानीय और राष्ट्रीय भावनायें हैं उनका मेल कराने के लिये ही संघ शासन की कल्पना का प्रादुर्भाव हुआ है।

संघ शासन की पद्धति बड़े विचार विमर्श के पश्चात् राजनीतिज्ञों द्वारा निकाली गई है, इसलिये यह पद्धति उस पद्धति की अपेक्षा नहीं है जिसको एकिक-शासन-पद्धति (Unitary System of Government) के नाम से पुकारा जाता है और जिसका अनजाने तथा धीरे धीरे विकास हुआ है। वास्तव में संघ शासन बड़े परिपक्व राजनैतिक अनुभव का परिचायक है और उसका संचालन करने के लिये मजे हुये राजनैतिक अनुभव की आवश्यकता भी है। इसीलिये १७८७ ई० से पूर्व संघशासन प्रणाली प्रचलित न थी। सन् १७८७ ई० में बनी संयुक्त राष्ट्र अमरीका की संघशासन प्रणाली एक नई योजना थी। यह ठीक है कि प्राचीन इतिहास में भी हमें संघशासन के उदाहरण मिलते हैं। परन्तु वे उन छोटे प्रजातन्त्रात्मक राष्ट्री के सामूहिक शासन थे जो उन्होंने युद्ध

में गौरव प्राप्त करने के लिये स्थापित किये थे। प्राचीन काल में बड़े बड़े साम्राज्य भी थे जिनमें एक सम्राट के अधीन अनेक छोटे छोटे राजा राज्य करते थे परन्तु उन साम्राज्यों में समतात्मकता के गुण न मिलते थे। क्योंकि प्रीमियर के समानानुसार "सम शासन" नाम उन्हीं सदस्य राष्ट्रों में सम को दिया जा सकता है जिनका सम्मिलन केवल मित्रता के अधिन पविष्ट हो और जिनकी व्यक्तिगत स्वायत्तता की मात्रा इतनी हो कि हम उन्हें केवल स्थानीय स्वायत्त शासन (Municipal Government) की स्वतन्त्रता या नगर स्वायत्तता (Municipal Freedom) न कह सकें।

सम-शासन में दो शासन-संविदाएँ होती हैं। पहिली शासन संहिता वह सरकार है जो सम्पूर्ण राष्ट्र के ऊपर शासन करती है, उसको केन्द्रीय सरकार या सम सरकार (Federal Government) के नाम से पुकारते हैं, दूसरी के अनेक सरकार हैं जो सम के सदस्य-प्रान्तों या उपराज्यों (States) के ऊपर शासन करती हैं। सम शासन संहिता अत्यन्त गहरा सम शासन में इन दो प्रकार की सरकारों में बड़ी दृढ़ होती है। सम सरकार बनाने के लिये दो बात आवश्यक है। एक और सम के सदस्य-राज्य उन विषयों के शासन में पूर्णतया स्वतन्त्र रहने चाहियें जिनका सम्बन्ध एक सदस्य-राज्य से ही है। दूसरी और सब सदस्य उपराष्ट्र अपनी सामूहिक संस्था के अधीन रहने चाहियें। लाई आनर्वुड ने सम-शासन के संविधान की परिभाषा करते हुये कहा है कि "इस संविधान में शासन कार्य का एक भाग राष्ट्र को अनेक प्रांतीय या जिले की सरकारों द्वारा सम्पादित होता है और दूसरा भाग इन सरकारों में से निम्न निम्न सारे राष्ट्र को एक सरकार द्वारा सम्पादित होता है।"

सम किस प्रकार बनते हैं—सम दो प्रकार से बनते हैं, एकीकरण द्वारा और खण्डन द्वारा। जहाँ केन्द्राभिप्रायी शक्तियाँ प्रबल होती हैं वहाँ एकीकरण द्वारा सम स्थापित होता है और इससे विपरीत केन्द्राभिप्रायी प्रवृत्ति जहाँ अधिन चलशाली होती है वहाँ खण्डन द्वारा सम शासन स्थापित होता है।

एफ्रीमन, हिस्ट्री ऑफ फीडरल गवर्नमेंट, भाग १, पृष्ठ ३।

(१) एफ्रीमन, हिस्ट्री ऑफ फीडरल गवर्नमेंट, पृष्ठ २-३।

(२) दी फीडरल सोल्यूशन, पृष्ठ ५५।

पहले अर्थात् एकीकरण में अनेक छोटे-छोटे राज्य जो संघ स्थापित होने से पूर्व घरेलू व विदेशी मामलों में पूर्ण या अर्ध-स्वतन्त्र होते हैं, अपनी इच्छा से सहयोग करते हुए एक केन्द्रीय नई सरकार की स्थापना करते हैं और उसके हाथों में अपनी सामन शक्ति का कुछ भाग सौंप देने हैं। यह नई सरकार सारे राष्ट्र के लिये महत्वपूर्ण मामलों के सम्बन्ध में सामन शक्ति का उपभोग करती है। उसको छोड़कर बची हुई शासन शक्ति सदस्य-उपराज्य अपने पास रखते हैं और अपने घरेलू एवं व्यक्तिगत मामलों में वे स्वशासन करते हैं। इससे यह प्रकट है कि जब कुछ राज्य मिलना चाहते हैं पर मिलकर एक एवाई बनाना नहीं चाहते तब संघ-शासन की स्थापना करते हैं। इस प्रकार जो संघ-शासन बनते हैं उसका उदाहरण अमरीका का संघ-शासन है। स्विटजरलैण्ड और आस्ट्रेलिया के संघ-शासन भी इसी रीति से स्थापित हुए थे। दूसरे, अर्थात् खण्डन, में एक बड़े राज्य को तोड़कर उसको छोटे छोटे उपराज्यों में विभाजित कर दिया जाता है, इन उपराज्यों को अपने अपने आन्तरिक या स्थानीय मामलों के शासन का भार सौंप दिया जाता है और इन उपराज्यों का जन्मदाता राष्ट्र बचे हुये सारे राष्ट्र के हित से सम्बन्ध रखने वाले विषय में सब उपराज्यों पर शासन करता है। सन् १८६७ में कनाडा में यही हुआ। वहा पहिले ऐबिक शासन था फिर उसको दो भागों में बांट दिया गया, क्यूबक और ओन्टेरियो के दो प्रान्तों में प्रान्तीय शासन और सारे कनाडा का संघ-शासन। दक्षिणी अफ्रीका का संघ स्थापित होने से पूर्व वहा भी ऐबिक शासन था और इसी क्रम से वहाँ संघात्मक शासन स्थापित किया गया। यह क्रम ६ जून सन् १८७१ के उस प्रस्ताव से स्पष्ट हो जाता है जिसको केप (Cape) असेम्बली ने इस विषय में छानबीन करने वाले एक कमीशन की स्थापना के हेतु पास किया था। यह प्रस्ताव इन शब्दों में था "और क्योंकि यह सुविधाजनक हो कि उपनिवेश को तीन या अधिक प्रान्तीय सरकारों में बांट दिया जाये जो अपने घरेलू मामलों का प्रबन्ध करें और एक ऐसे संघ-शासन में संगठित हो जाये जिसमें एक सम्मिलित सभ्य सरकार हो जिस पर उन मामलों के प्रबन्ध करने का भार हो जो संयुक्त उपनिवेश के सम्मिलित हिस्से से सम्बन्ध रखते हो..।"

सन् १९३५ के आग्तीय संघ-शासन विधान में जो भारतीय संघ स्थापित होने जा रहा था उसमें एकीकरण और खण्डन दोनों क्रमों को अपनाने की

योजना थी। संसदीय शक्ति का छोटा देशों में एकीकरण के क्रम में छोटा शक्ति का छोटा देशों के प्रांतों को कुछ अधिक छोटे प्रांतों में बांटने के लिए सामान्य बनाने का प्रस्ताव उस समय विचारार्थीन था।

**संघ शासन की विशेषताएँ—(Federal Constitutions)**  
 अन्य सामान्य की अपेक्षा कुछ विशेषताएँ रखा है। हर्मन फीनर (Herman Finer) के अनुसार ये विशेषताएँ इस प्रकार हैं—विधायी शक्ति (Legislative power) और सामान्य-अधिकारों का विभाजन, उपराष्ट्रों का सच गमद में प्रतिनिधित्व, राज्यसम्बन्धी विशेष प्रश्न, दो सामान्य शक्तियों का साथ साथ एक ही क्षेत्र में अधिकार होता, भय-सामान्य विधान की विच्छेदता, न्यायपालिका का विशेष महत्व और राज्य निष्ठा तथा सम्बन्धोच्छेद (Secession) का विशेष सिद्धान्त।

दो सरकारों का साथ साथ रहना.—यदि सामान्य में नारे राष्ट्र की सम्मिलित सरकार जिसको केन्द्रीय सरकार भी कहते हैं सदस्य उपराष्ट्रों का प्रांतों की सरकार के सान्निध्य में रहती हैं। शासन की ये दो शक्तियाँ सविधान में अपने अधिकार प्राप्त करती हैं। इसलिये वे एक दूसरे के आधीन न रह कर अपने अपने सामान्य क्षेत्र में, जो विधान द्वारा निश्चित हो जाता है, स्वतन्त्र रहती हैं। "संघ-शासन-विधान" (federal constitution) और "एकिक शासन विधान" (unitary constitution) में यही भेद है कि दूसरे प्रकार के सविधान के अन्तर्गत जहाँ एक ही सामान्य शक्ति मान्य होती है जो सब राजकीय मामलों में बिना अपवाद के सर्वोच्चशाली और सर्वोच्चकारी होती है, वहाँ पहला अर्थात् संघशासन, विधानशासन-सम्बन्धी अधिकारों और शक्तियों को उपराष्ट्रों की सरकारों व संघ सरकार के बीच बांट देता है। "यहाँ यह सब उठ सकता है कि एकिक-राज्य (Unitary state) में भी भय शक्ति का विवेकीकरण (Decentralization) बढ़ता जा रहा है और स्थानीय शासन, वे हेतु स्थानिक संस्थाएँ बननी जा रही हैं। इसलिये संघ और एकिक राज्य में अन्तर क्या रहा। इस प्रश्न का उत्तर यह है कि यद्यपि एकिक राज्य में शासन के दो स्तर हैं, एक केन्द्रीय और दूसरा स्थानीय पर फिर भी केन्द्रीय शासन का स्थानीय शासन पर आधिपत्य अक्षुण्ण रहता है। स्थानीय या नगर शासन (Municipal Government) की सृष्टि केन्द्रीय शासन शक्ति ही करती है और उस शक्ति को वैधानिक अधिकार प्राप्त रहना

है कि इन स्थानीय शासनो के अधिकांश में वृद्धि १२ दे या घटती कर दें। यही नहीं बल्कि उमको यह भी अधिकार रहता है कि वह इन शासन सम्स्याओं को विस्तृत तोड दे और किसी भी बंधानिर अनोचित्य की दोषो न हो। यदि कोई केन्द्रीय शासन शक्ति ऐसा करने का निश्चय करे तो इस निश्चय के विरुद्ध किसी न्यायालय में पुकार नहीं की जा सकती और न ऐसा निश्चय अवैध घोषित हो सकता है क्योंकि केन्द्रीय शासन शक्ति स्वेच्छा से इन सम्स्याओं की गृष्टि करती है जिससे उसके शासन कार्य में सुविधा रहे। इन स्थानीय शासन सम्स्याओं के नियम केवल उपविधि (Bye-law) ही रहते हैं और वे सभी तक लागू रहते हैं जब तक वे केन्द्रीय शासन द्वारा मान्य समझे जाते हैं। सघ शासन में हमारे विपरीत शासन के तीन स्तर होते हैं, जो केन्द्रीय, उपराज्यीय या प्रान्तीय, और स्थानिक (एविक शासन के समान) हैं। हमारे स्पष्ट है कि उपराज्यीय शासन होने से ही सघ शासन और एविक शासन में भेद हो जाता है। उपराज्यों के अधिकार केन्द्रीय सरकार से प्राप्त नहीं होते पर वे सीधे विधान से प्राप्त होते हैं। इससे यह निश्चित है कि उपराज्यों की सरकारें केन्द्रीय सरकार की उपेक्षा नहीं करती, उनका स्वतन्त्र अस्तित्व संविधान द्वारा सुरक्षित रहता है। उपराज्यों की सरकारों के कानून उसी प्रकार बंध (Legal) समझे जाते हैं जैसे केन्द्रीय सरकार के कानून। उनकी मान्यता केन्द्रीय सरकार की स्वीकृति या इच्छा पर निर्भर नहीं होती।

**शासन-अधिकारों का विभाजन**—सघ-शासन-विधान केन्द्रीय और प्रान्तीय सरकारों के अधिकार स्पष्टतया निश्चित कर देता है। शासनाधिकारों का यह विभाजन शासन-क्षेत्र के सब विभागों में कर दिया जाता है। व्यवहार में यह पुनर्कीकरण बिल्कुल पूरा रहता है, उसमें सन्देह के लिये स्थान नहीं रहता, चाहे कानून बनाने का अधिकार हो या उसको कार्यान्वित करने का, न्यायिक अधिकार हो या प्रशासनीय सबके सम्बन्ध में दोनों सरकारों की शक्ति स्पष्टतया भर्पादित कर दी जाती है। आय के स्रोत आदि भी दोनों सरकारों में पृथक् कर दिये जाते हैं। इस अधिकार विभाजन में साधारणतया यह सिद्धान्त लागू किया जाता है कि वे अधिकार जो राष्ट्रीय महत्व के हितों की रक्षा के लिये आवश्यक हैं सघ सरकार को दिये जाते हैं जैसे प्रतिरक्षा (Defence), विदेशी सम्बन्ध बाहरी व्यापार पर कर, गेलेवे, डाकघर, तार आदि। उधर भिन्न भिन्न प्रान्तों के आधीन शासन के वे विभाग तथा विषय होते हैं जिनकी देख रेख प्रान्त की सरकार आसानी और अधिक लाभ से कर सकती है तथा

जिन विषयों में सभी प्रांतों में प्रवृत्ति की समानता अनिवार्य नहीं है। उदाहरणार्थ शिक्षा, स्वास्थ्य, समाज-सुधार, छोटी शहरों इत्यादि। मध्य तथा प्रांत दोनो ही की सरकार अपने अपने कार्य संचालन के लिये निजो टीम लगाती हैं और दोनो के लिये पृथक् पृथक् बजट के माध्यम निर्दिष्ट कर दिये जाते हैं। प्रायः केन्द्रीय मध्य सरकार को अप्रत्यक्ष कर के माध्यम ही सुपुर्द होते हैं, जैसे विदेशी व्यापार पर कर आदि, पर अब प्रवृत्ति यह होती जा रही है कि मध्य सरकार को कर के प्रत्यक्ष माध्यम भी दिये जाते हैं। इन शक्ति-विभाजन में मध्य और प्रांतों, दोनों ही की सरकारों की स्थिति एक दूसरे में निर्गोष्ठित रहती है। एक सरकार दूसरे के अधिनस्थ क्षेत्र में हस्तक्षेप नहीं कर सकती।

**अप्रशिष्ट, समपरी और निहित शक्तियाँ**—मध्य सविधान के निर्माता चाहते हुए अधिवार-विभाजन के कार्य में कितने ही दक्ष हों और कितनी ही अनु-राई में वे इस काम को करें पर फिर भी राज्य के वर्तमान इतने अधिष हैं और उनकी सख्या में व विस्तार में समय के बीतने से इनने परिवर्तन होते रहते हैं कि सब वर्तव्यो के सम्बन्ध में दोनों प्रकार की सरकारों के अधिनस्थों का सर्वश के लिये और सब तरह पूर्ण वर्गीकरण और वितरण होना किसी भी सविधान निर्माता समिति या व्यक्ति के लिये असम्भव है। उदाहरणार्थ, समुक्त राज्य अमरीका या विधान १७८७ ई० में बनाया गया था जब न वैज्ञानिक आविष्कार दुधे के न माने जाने के आज जैसे साधन ही उपलब्ध थे। विधान के निर्माता उस समय यह कल्पना न कर सकते थे कि १९वीं व २०वीं सनादी में वैज्ञानिक आविष्कारों से ऐसे साधन प्राप्त हो जायेंगे कि एक राष्ट्र दूसरे राष्ट्र के बहुत निष्ठ आ जायगा और आपस में अनिष्टता तथा सहकारिता की मात्रा इतनी बढ़ जायगी जैसी आजकल वर्तमान है। इसलिये अब राष्ट्र के नामों में जो नवीनता तथा वृद्धि हो गई है उनका उनको अनुमान न हो सकता था और न उसके लिये उन्होंने सविधान में कोई आयोजन किया था।

**अप्रशिष्ट शक्तियाँ (Residuary Powers)**—उपर्युक्त बह-नाई की दूर करने के लिये सब सध सामान विधान, जिनमें समुक्त राज्य अमरीका का सामान विधान भी शामिल है, अप्रशिष्ट व अप्रगणित शक्तियों के सम्बन्ध में विधान में कुछ धारायें बना देते हैं और इन धाराओं के द्वारा उन्हें या 'तो केन्द्रीय सरकार को या प्रांतीय सरकार को सुपुर्द कर देते हैं। यदि केन्द्र-पकारी (Centrifugal) शक्तियाँ अधिष प्रबल होती हैं तो ये शक्तियाँ उपराज्यों के सुपुर्द रहती हैं, यदि केन्द्रागमकारी (Centrifugal) शक्तियाँ



अधिक बलशाली होनी है तो केन्द्र को। संयुक्त राज्य अमरीका में संविधान वर्णित शक्तियों से बची हुई शक्तियाँ उपराज्यों को सुपुर्द हैं, वहाँ गिन्चाव केन्द्र से बाहर की ओर को है। कनाडा में ये शक्तियाँ केन्द्रीय सरकार को हैं क्योंकि वहाँ केन्द्र को शक्तिशाली बनाने की प्रवृत्ति है।

**समवर्ती शक्तियाँ (Concurrent Powers)**—मघ विधान में प्रायः समवर्ती शक्तियों के सम्बन्ध में भी कुछ न कुछ आयोजन रहता है। कुछ मामले ऐसे होते हैं जिनको मघ और प्रान्तीय दोनों सरकारों में से किसी एक को नहीं सौंपा जाता या जो प्रान्तीय और राष्ट्रीय दोनों की दृष्टि से महत्वशाली हैं। इन विषयों में, मघ और प्रान्तीय दोनों सरकारों को व्यवस्था करने और प्रबन्ध करने का अधिकार रहता है। दोनों सरकारों में परस्पर विरोध न उत्पन्न हो जाये इस अभिप्राय से यह निश्चित कर दिया जाता है कि यदि किसी समवर्ती विषय के सम्बन्ध में दोनों सरकारों में मतभेद हो अथवा दोनों किसी एक ही समवर्ती विषय के सम्बन्ध में व्यवस्था और प्रबन्ध करें तो राष्ट्रीय व्यवस्था और प्रबन्ध अधिक मान्य होगा और प्रान्तीय व्यवस्था अमान्य रहेगी। ऐसा करने से यह लाभ होता है कि जो विषय महत्व के हैं सब उपराज्यों में उनकी व्यवस्था की समानता रहती है और राष्ट्रीय सरकार के काम में दृढता और बल रहता है। उदाहरण के लिये जर्मनी के सन् १९१६ के विधान की १३वीं धारा में यह दिया हुआ था कि जिन विषयों में केन्द्रीय व प्रान्तीय सरकारों को समवर्ती शक्तियाँ प्राप्त हैं उनमें यदि दोनों सरकारें असमान कानून बनावें तो केन्द्रीय कानून ही लागू होगा, प्रान्तीय कानून रद्द समझा जायेगा।

**निहित शक्तियों का सिद्धान्त (Implied Powers)**—इस सिद्धान्त का बड़ा महत्व है। संयुक्त राज्य अमरीका के सर्वोच्च न्यायालय ने इस सिद्धान्त का प्रतिपादन सबसे प्रथम किया था। अमरीका के सन् १७८७ के विधान में केन्द्रीय या राष्ट्रीय और उपराज्यों की शक्तियों का निश्चित रूप से वर्णन है और अवर्णित शक्तियाँ उपराज्यों की सरकारों के लिये सौंप दी गई हैं। केन्द्र की उल्लिखित शक्तियाँ बड़ी सीमित हैं।

विधान के पहिले अनुच्छेद (Article) की आठवीं धारा में कांग्रेस की शक्तियाँ इस प्रकार वर्णित हैं—

‘कांग्रेस को टैक्स, ड्यूटी, इम्पोस्ट और एक्साइज लगाने का अधिकार होगा व ऋण चुकाने और सारे राष्ट्र की सुरक्षा और योगक्षेम के हेतु आयो-

जा करने या अधिनार होगा। मन्त्रु प्रतिबन्ध यह है कि मन्त्र दृष्टिया, प्रयोग्य और सम्पादक मारे मन्त्रु राज्य में एक मन्त्रा हाने।"

"सम्बन्ध राज्य की सम्पत्ति और भाग के आधार पर श्रृण लेने या अधि कार होगा।"

"उत्तराज्यो विदेशों व इण्डिया जानियों के व्यापार को नियमन करने या अधिनार होगा।" इत्यादि, इत्यादि।

घाटवी धारा के अन्तिम शब्द ये हैं 'वाप्रेस को इन मन्त्र वानुना के याने या अधिनार होगा जो उपयुक्त शक्तियों को और दूसरी शक्तियों का, जो विधान ने मन्त्रु राज्य की सम्पत्ति को सुपुर्द की हैं या इनके विगी विभाग या अफसर को सौंपी हैं कार्यान्वित करने के लिये आवश्यक हो और उचित है।" इन शब्दों का इतना विस्तृत अर्थ लगाया जा सकता है कि सर्वोच्च न्यायालय ने अधिकांश वाप्रेस के पक्ष में ही व्याख्या की है और निर्णय देने समय उन व्याख्या का उपयोग करते हुए निहित शक्तियों के सिद्धान्त का प्रतिपादन किया है। इस सिद्धान्त के अनुसार चाहे यह उल्लेख न हो कि अमुक शक्ति किस सरकार को प्राप्त है किन्तु यदि किसी सरकार के लिये किसी विशेष शक्ति को कार्यान्वित करने के लिये अनिवार्य या उचित है, तो यह समझा जायेगा कि वह शक्ति दूसरी उल्लिखित शक्तियों में निहित है या दूसरी उल्लिखित शक्तियों का देते समय अमुक शक्ति का देने का तात्पर्य था। इस सिद्धान्त के व्याख्याता सुप्रसिद्ध अमुक न्यायाधीश मार्शल (Justice Marshall) थे। उन्होंने इस सिद्धान्त के द्वारा सम्बन्ध राष्ट्र अमरीका की संघ-सरकार अर्थात् केन्द्रीय सरकार को शक्ति बढ़ाई। दूसरे संघ शासनो में भी सर्वोच्च न्यायालयों के निर्णयों पर इस सिद्धान्त का प्रभाव पड़े बिना न रह सका है, और इस प्रकार शक्तियों को वर्णन करने में जो कभी रह जाती हैं, जैसा कि स्वाभाविक है तो उनके कारण कोई विशेष कठिनाई उत्पन्न नहीं होती।

(क) दो सरकारों की नागरिकता—संघ शासन में प्रत्येक नागरिक को दो सरकारों के प्रतिनिधित्व रखनी पड़ती है। उन मामलों में जो प्रान्तीय सरकार के अधिकार-क्षेत्र में हैं, व्यक्ति अपनी प्रान्तीय सरकार का नागरिक रहता है और उसके बनाये हुए वानुना का पालन करता व उसकी नागरिकता के स्वत्वों से लाभ उठाता है। इसके साथ ही साथ वह संघ सरकार का भी नागरिक होता है और संघ सरकार के बनाये हुये वानुना का पालन करता और उसकी

नागरिकता के सम्पूर्ण अधिकारों को प्राप्त करता है। एग्रीग शासन में व्यक्ति एक ही सरकार का नागरिक होता है। सामूहिक संघ (Confederation) में भी संघ के निवासी केन्द्रीय सरकार की प्रजा नहीं होते। वे अपने अपने राज्य के नागरिक रहते हैं और संघ के कानून या भाग्यें अपने अपने राज्य की मध्यस्थता से उन पर लागू होते हैं। संघ की भाग्यें बिना राज्य की अनुमति से प्रजा को मान्य नहीं समझी जाती। राजशास्त्री ब्राइस संघ की द्विनागरिकता की इस प्रकार परिभाषा करते हैं — “प्रमुख बात तो यह है कि प्रत्येक नागरिक के ऊपर दो सरकारों का आधिपत्य रहता है। एक तो उस उपराज्य या प्रान्त (बनाडा जैसी) या कन्टन (स्विट्जरलैण्ड जैसी) की सरकार का आधिपत्य जिसका वह निवासी है, और दूसरा राष्ट्र या संघ की सरकार का जिस संघ में वे सब उपराज्य या प्रान्त शामिल हैं जिनकी प्रजा पर संघ सरकार समानरूप से शासन करती है। इस प्रकार व्यक्ति की दो निष्ठाएँ रहती हैं, एक अपने प्रान्त के लिये और दूसरी सारे राष्ट्र के लिये। वह दो कानूनों को मानता है, अपनी प्रान्तीय सरकार के कानून और संघ सरकार के कानून। वह संघ सरकार और प्रान्तीय सरकार के दो भिन्न भिन्न अपसरा की भाँजा पालन करता है और उन दोनों को छोड़कर जो उसकी नगर या ग्राम संस्था उस पर लगाती है दो सरकारों को बर देता है।”<sup>१</sup> ब्राइस के मतानुसार संघ शासन उसी को कहा जा सकता है जहाँ केन्द्रीय या संघ सरकार सदस्य-उपराज्यों की प्रजा पर सीधा बिना उपराज्य की सरकार की मध्यस्थता के आधिपत्य रखती है। न्यूटन का भी मत इस विषय में स्पष्ट है। उसका कहना है कि “संघ सरकार केवल सम्मिलित राज्यों पर शासन नहीं करती पर उनका प्रजा पर भी स्वयं शासन करती है। एक दूसरे लेखक ने एनसाइक्लोपिडिया ब्रिटैनिका में संघ शासन के नागरिक का दो सरकारों से कौंसा सम्बन्ध रहता है, समझाते हुए लिखा है कि संघ सरकार अपनी उल्लिखित शक्तियों का उपभोग करने में अपने सदस्य उपराज्यों से सीधा सम्बन्ध स्थापित करती है और उन पर शासन करती है। पर उससे साथ साथ संघ के प्रत्येक व्यक्ति से उसका सीधा सम्बन्ध रहता है। .. और फलतः संघ के निवासी दो सरकारों के, संघ सरकार के और प्रान्तीय सरकार के नागरिक रहते हैं।”<sup>१</sup> द्विनागरिकता का यह सिद्धान्त सब संघ

१ कन्स्टीट्यूशन्स, पृष्ठ २८८ ।

१ भाग १० पृष्ठ २३३ । ब्राइस, स्टडीज इन हिस्टरी एण्ड ज्यूरिसप्रूडेन्स, भाग २, पृष्ठ ४६० भी देखिये ।

सामनों में समता जाता है। वेनस गन उदाहरण ही यहाँ दिया जाना पर्याप्त होगा। संयुक्त-राज्य घमरीया के गण विधान के १५वें अनुच्छेद में कहा गया है कि "गव व्यक्ति जो संयुक्त राष्ट्र में उत्पन्न हुए हों या जिनका देशीकरण (Naturalisation) हो चुका हो और उगवे अधिराज क्षेत्र में प्रवासन हा, संयुक्त राज्य में व जिन अंतराज्य में निवासी हैं उगवे नागरिक हैं.....।"

(ख)—लिखित और त्रिलष्ट संविधान—गण सामन-विधान की दूसरी विशेषता है कि यह अनिवार्य रूप से लिखित तथा पश्चिमां बनने के लिये विशेष-तया निरूपित होता है। यह मत है कि साधारण लिखित संविधान की प्रवृत्ति है चाहे राज्य का रूप एरिज (unitary) हो या गणशासनीय (federal) पर सभ सामन की उग विशेषता में यह अभिप्राय है कि यद्यपि एरिज सामन प्रणाली में अनिवार्य विधान से भी नाम चल सकता है, पर सभ शासन में लिखित विधान अनिवार्य है। एरिज शासन प्रणाली में शासन की सारी शक्ति केवल एक सरकार के पास रहती है और वही सरकार सर्वाधिकारी होती है, किन्तु सभ शासन में शासन शक्ति दो भिन्न भिन्न एक दूसरे से निरपेक्ष, सरकारों में बँटी रहती है। कुछ विषयों में केन्द्रीय सरकार का शासन रहता है और दूसरों में प्रान्तीय सरकार का। ये विषय या विभाग दोनों सरकारों में पूरक पूरक बँटे रहते हैं। इंग्लैण्ड का भव भी ऐसा उदाहरण है जहाँ एरिज शासन का लिखित विधान नहीं है। दूसरे एरिज शासना में सब जगह लिखित विधान ही है। परन्तु सभ शासन का एक भी उदाहरण ऐसा नहीं है जहाँ अनिवार्य संविधान हो। गण शासन एक प्रकार का पूर्ण साविदात्मक करार (contractual agreement) है प्रान्तीय सरकारें आपस में एक मत होकर इस निश्चित करार पर पहुँचती हैं और अपने-अपने सभ सरकार की स्थापना कर उसे निश्चित अधिकार देती हैं। यह करार (agreement) बड़ा नाजुक होता है और उसमें शक्ति का व अधिकारों का बड़ा सूक्ष्म मतलब रहता है। दो व्यक्तियों में भी दाँद कोई करार (agreement) हो तो वह भी सदेह रहित और सब तरह से स्पष्ट नहीं रहता, यदि वह लिखा न जाय तो भविष्य में उनकी शर्तों के सम्बन्ध में उन दोनों व्यक्तियों को भ्रान्ति हो सकती है व झगडा हो सकता है। यही बात अधिभ भाषा में उस पेशीदा करार (agreement) के बारे में सत्य है जो दो राज्यव्यक्तियों के बीच में हो। सभ शासन संविधान सभ सरकार और प्रान्तीय सरकार की शक्तियों की सर्वादा स्थिर करता है इसलिये दोनों सरकारों के उपर उसका महत्वपूर्ण स्थान है। सभ सरकार का या प्रान्तीय

कार का कानून तभी बंध समझा जाता है जब वह विधान के अनुरूप हो। एति-  
 १३ कार की शक्तियों पर ऐसा कोई प्रतिबन्ध नहीं होता क्योंकि वह स्वयं  
 रहते हैं। यह दो लोग (Do Lolmo) ने उस समय से स्पष्ट  
 १८५५ उसने कुछ भेदे ढग में ब्रिटिश पार्लियामेण्ट की शक्ति का पक्षिण निर-  
 है। उसका कहना था कि अमेज कबील इस मिद्धान्त पर चलते हैं कि  
 १३ ष्ट सध कुछ कर सकती है, केवल पुरा को श्री और श्री को पुरा नहीं  
 —। सध शासन में पार्लियामेण्ट को ऐसा अधिकार कभी भी नहीं दिया  
 ०६२।

सध-शासन विधान परिवर्तन करने के लिये विशेषतया क्लिष्ट होता  
 है। जब सध की स्थापना की जाती है तो विभिन्न सरकारों के प्रतिनिधि अपने  
 अपने राज्य के अधिकारों का दावा करते हैं। इन अभ्यर्थनाओं या दावों पर  
 यही सूक्ष्मता और चतुरता से विचार किया जाता है और समझौते पर पहुँचने  
 से पूर्व अनेकों खामोशियों का सामना करना पड़ता है। सब अभ्यर्थनाओं का ऐसा  
 संतुलन और समिश्रण करना पड़ता है जिससे सब सदस्य राज्य सन्तुष्ट रहे और  
 सध में सम्मिलित होने को तैयार हो। जिनने सध शासन, समार में, स्थापित  
 हुये हैं उनका इतिहास इन सब बातों का साक्षी है। जब कई प्रान्त या उपराज्य  
 मिलकर सध (Federation) स्थापित करते हैं तो इस बात का विशेष  
 ध्यान रखते हैं कि सध सरकार को केवल वे अधिकार दिये जायें जो सम्मिलित  
 शासन के हित में अनिवार्य रूप से आवश्यक हैं और वे प्रान्तों के अधिकार व  
 शासन शक्ति अपने पास सुरक्षित रखने का पूरा पूरा उपाय कर लेते हैं। प्रान्त  
 स्पष्ट शर्तों पर ही अपनी स्वतन्त्रता का कुछ भग सध शासन को सुपुर्द करते और  
 शेष स्वतन्त्रता को अपने पास रखते हैं इन शर्तों का लिखित और स्पष्ट होना  
 आवश्यक है जिससे सबको अपने अपने अधिकारों का स्पष्ट ध्यान रहे और  
 समय के बीतने से उनके सम्बन्ध में भ्रांति न हो जाये, क्योंकि मदेव के लिये या  
 उस समय तक के लिये जब तक संविधान में संशोधन न हो इन्हीं शर्तों में ही सब  
 के अधिकारों की रक्षा होती है। विधान बनाने में विरोधी अधिकारों का जब  
 इस प्रकार संतुलन हो और वचे प्रयत्न के पश्चात् समझौते पर पहुँचा जाय तो  
 यह आवश्यक है कि विधान का संशोधन सुलभ न होना चाहिये। यदि यह संशो-  
 धन करना साधारण कानून की तरह सुलभ कर दिया जाय तो संविधान निर्माताओं  
 का महत्वपूर्ण कार्य शीघ्र नष्ट हो जाय और सध अधिक समय तक जीवित न  
 रह सके। इसी कारण इस बात को निश्चित रखने के लिये जिन शर्तों पर प्रान्त-  
 गण सध में सम्मिलित हुये हैं उनको बहुत काल तक सुरक्षित रखा जाय और

सामा विधान में परिवर्तन पटिता से हो गये, उगी विधान में उमके परिवर्तन के ढग का निर्देश कर दिया जाता है और यह ढग विनष्ट होता है । इसका सामा यत् नहीं है कि सविधान में परिवर्तन धयवा गरीषा (Amendment) हो हो न गये । सविधान के निर्माता गिने ही योग्य और दूरदर्शी गजनीति हो, वे सविधान बनाते समय सब धागत घटनाओं के नये उचित आयोजन करने में गमर्ष गरी हो गपने, क्योंकि मानव जाति धगनी प्रवृत्ति से ही स्थिर है । कोई विधान ऐसा नहीं बनाया जा सपना जो सब समय के नये और सब धव-स्थानों के लिये और गमात रूप से उपयुक्त हो । अनुप्य जाति की आवश्यक्ताओं में परिवर्तन होता रहता है । उन्नति के मार्ग में नई कटिनाओं और नई समस्याओं का सामना करना पडता है जिसे गमा अनुभव प्राप्त होना रहता है । सविधान को त्रियारम्य रूप में लाने से ही उमकी कमिया मान्य होनी हैं । वर्तमान युग में तो विज्ञान के नये नये आविष्कारों से मानव जाति की धार्मिक, सामाजिक, धन्तराष्ट्रीय व राजनैतिक स्थिति में दिन प्रति दिन परिवर्तन होता रहता है । इसलिये यह आवश्यक है कि शासन को स्थिति के अनुकूल बदलने के लिये सप विधान में परिवर्तन हो सपना सम्भव होना चाहिये । ऐसा भी प्राय होता है कि सप विधान के निर्माता कुछ गुल्पीदार समस्याओं का विधान बनाते समय हल नहीं कर पाते और उन्हें भविष्य में गुलझाने के लिये इसलिये छोड देते हैं कि विधान को कार्यान्वित करने में जो अनुभव प्राप्त होगा उमरी सहायता से उमकी गुलझाना गुगम होगा । इसलिये सप शासन सविधान में ही उसके सशोधन की विधि का उल्लेख कर दिया जाता है । सशोधन करने की प्रणाली सब सप विधानों में एक सी ही नहीं होगी, पर साधारण कानून बनाने की प्रणाली की अपेक्षा असीम विशेषतायें सब जगह रहती हैं । प्राय इस प्रणाली में ऐसा आयोजन रहता है कि सप के सब सदस्यो दला और हितो का सप विधान के परिवर्तन में मत प्रकाशन ही न हो सके वरन् उनका थोडा बहुत हाय इस परिवर्तन धयवा सशोधन में हो । इसलिये यह प्रणाली अधिक पेचीदा और गुल्जर होती है । ण्विक शासन को जब चाहे सुविधा के लिये बदला जा सपता है परन्तु सपक्षम सविधान को ऐसा बनाया जाता है कि उममें धनिवर्ष परिवर्तन तो न कर सके । सारास यह है कि सप शासन विधान में परिवर्तन तथा सशोधन केवल उसी दशा में किया जा सकता है जब कि सप के हित के लिये यह सशोधन अत्यन्त आवश्यक हो और फिर इस सशोधन के करने का ढग भी सामूली कानूना के बनाने के ढग से अधिक विनष्ट तथा विशेष प्रकार का होता हो ।

(ग) — विशेष प्रकार की न्यायपालिका — संघ शासन की तीव्ररी विशेषता यह है कि उनसे अन्तर्गत एन ऐमा न्यायालय (Supreme Court) स्थापित किया जाता है जो प्रान्तों तथा केन्द्र दोनों की ही सरकारों के प्रभाव से मुक्त हो। यह पहले ही कहा जा चुका है कि संघ का शासन सविधान एक प्रकार सविदात्मक करार (Contractual agreement) की शर्तों का लिखित वर्णन है। यह वह लिखा हुआ समझौता है जिसमें प्रान्तीय सरकारों और संघ सरकार के बीच अधिकार और शक्तियों का विभाजन किया हुआ होता है और उनसे आपस के सम्बन्धों की व्याख्या भी दी हुई होती है। यदि संघ की रक्षा करनी है और उसे चिरजीवी बनाना है तो इस करार की शर्तों का उचित पालन होना चाहिये, जैसे मनुष्यों या जनसमूहों के बीच करार की शर्तों को सुरक्षित रखने तथा तोड़ने वाले को दण्ड देने के लिये शासन के न्यायालय की आवश्यकता होती है, उसी प्रकार केन्द्र की सरकार और प्रान्तों की सरकार के बीच में हुये करार के अनुसार, अर्थात् शासन विधान की शर्तों के अनुसार वाध्य करने तथा किसी भी सरकार को उससे अधिकारों का अति-प्रमाण करने से रोकने के लिये न्यायालय की आवश्यकता होती है। परन्तु कौनसा न्यायालय यह निर्णय करे कि सविधान के अनुबल सब सरकारें व्यवहार कर रही हैं और उनके कानून वैध (Legal) हैं या नहीं? कौन न्यायालय सविधान की सर्वप्रभुता की रक्षा करेगा, कौन उसकी व्याख्या करेगा और कौनसा न्यायालय इसे इनके मौलिक तत्वों के आधार पर व्यापक रूप देगा? यह कहने की आवश्यकता नहीं कि प्रान्तीय या संघ सरकार के आधीन रहने वाला न्यायालय इस काम को सुचारु रूप से नहीं कर सकता, न उसके निर्णयों का कोई मान होगा। इसलिये सविधान में ही एक स्वतन्त्र न्यायालय के बनने का आयोजन कर दिया जाता है। इसको सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) कह कर पुकारा जाता है जो सरकारों के आपस के झगड़े निबटाता है और उपर्युक्त दूसरी बातें भी करता है। इस न्यायालय के अधिकार शासन विधान में ही स्पष्ट तथा वर्णित रहते हैं। उन अधिकारों को विधान का संशोधन करके भले ही बदल दिया जा सकता है परन्तु किसी प्रान्त अथवा केन्द्र की सरकार उन्हें नहीं बदल सकती। जिस विधान से प्रान्तों अथवा केन्द्र की सरकारों को अपने अपने अधिकार और शक्तियाँ प्राप्त हैं उसी विधान से सर्वोच्च न्यायालय को अधिकार और शक्ति प्राप्त होनी है। किसी भी एकिव शासन में न्यायालय की इस प्रकार की स्वतन्त्रता हम नहीं पाते। संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि सर्वोच्च न्यायालय ही एक ऐसी संस्था है जिसकी उपस्थिति सघात्मक शासन को सुचारु रूप से चलाने में बहुत

शासन गविधान में परिवर्तन कठिनाता से हो सके, उसी विधान में उमके परिवर्तन के ढग का निर्देश कर दिया जाता है और यह ढंग निश्चय होता है। इसका शास्त्र यह नहीं है कि गविधान में परिवर्तन प्रयत्न गन्धोधा (Amendment) हो ही न सके। गविधान के निर्माता रिाने ही योग्य और दूरदर्शी गजनीतिज्ञ हो, वे गविधान बनाने समय गव घनागा घटनाओं के लिये उचित प्रायोजन करने में गमर्ष नहीं हो सके, क्योंकि मानव जाति अपनी प्रवृत्ति में ही प्रस्थित है। कोई विधान ऐसा नहीं बनाया जा सकता जो गव समय के लिये और सब प्रयत्नो के लिये और सामान रूप से उपयुक्त हो। मनुष्य जाति की प्रावृत्ति-साधों में परिवर्तन होता रहता है। उन्नति के मार्ग में नई कठिनाइयाँ और नई समस्याओं का सामना करना पड़ता है जिनके नया अनुभव प्राप्त होता रहता है। सविधान को श्रियारम्भ रूप में खाने से ही उमकी कमियाँ मान्य होती हैं। वर्तमान युग में तो विज्ञान के नये नये आविष्कारों के मानव जाति की आर्थिक, सामाजिक, अन्तर्राष्ट्रीय व राजनीतिक स्थिति में दिन प्रति दिन परिवर्तन होता रहता है। इसलिये यह आवश्यक है कि शासन को स्थिति के अनुकूल बदलने के लिये सब विधान में परिवर्तन हो सकेना सम्भव होना चाहिये। ऐसा भी प्राय होता है कि सब विधान के निर्माता कुछ सुरक्षीदार समस्याओं को विधान बनाते समय हल नहीं कर पाते और उन्हें भविष्य में सुलझाने के लिये इसलिये छोड़ देते हैं कि विधान को नार्द्वान्वित करने में जो अनुभव प्राप्त होगा उसकी सहायता से उनको सुलझाना सुगम होगा। इसलिये सब शासन सविधान में ही उसके सशोधन की विधि का उल्लेख कर दिया जाता है। सशोधन करने की प्रणाली सब सभ-विधानों में एक सी ही नहीं होती, पर आधारण कानून बनाने की प्रणाली की अपेक्षा असीम विशेषतायें सब जगह रहती हैं। प्राय इस प्रणाली में ऐसा आयोजन रहता है कि सब के सब सदस्या, दलो और हितो का सब विधान के परिवर्तन में मत प्रकाशन ही न हो सके बल्कि उनका थोडा बहुत हाथ इस परिवर्तन प्रयत्न सशोधन में हो। इसलिये यह प्रणाली अधिक पेचीदा और दुष्कर होती है। एकिव शासन को जब चाहे सुविधा के लिये बदला जा सकता है परन्तु सघात्मक सविधान को ऐसा बनाया जाता है कि उममें अनिवार्य परिवर्तन तो न कर सके। सारास यह है कि सब शासन विधान में परिवर्तन तथा सशोधन केवल उसी दशा में किया जा सकता है जब कि सब के हित के लिये यह सशोधन अत्यन्त आवश्यक हो, और फिर इस सशोधन के करने का ढग भी मामूली कानूनों के बनाने के ढग से अधिक क्लिष्ट तथा विशेष प्रकार का होता हो।



(ग) — विशेष प्रसार की न्यायपालिका — सघ शासन की तीसरी विशेषता यह है कि उससे अनन्तन एग ऐसा न्यायालय (Supreme Court) स्थापित किया जाता है जो प्रान्तों तथा केन्द्र दोनों की ही सरकारों के प्रभाव से मुक्त हो। यह पहले ही कहा जा चुका है कि सघ का शासन सविधान एक प्रकार

सविदात्मक करार (Contractual agreement) की शर्तों का लिखित घणन है। यह वह लिखा हुआ समझौता है जिसमें प्रान्तीय सरकारों और सघ सरकार के बीच अधिकार और शक्तियों का विभाजन किया हुआ होता है और उनके आपस के सम्बन्धों की व्याख्या भी दी हुई होती है। यदि सघ की रक्षा करनी है और उसे चिरजीवी बनाना है तो इस करार की शर्तों का उचित पालन होना चाहिये, जैसे मनुष्यों या जनसमूहों के बीच करार की शर्तों को सुरक्षित रखने तथा तोड़ने वाले को दण्ड देने के लिये शासन के न्यायालय की आवश्यकता होती है, उसी प्रकार केन्द्र की सरकार और प्रान्तों की सरकार के बीच में हुये करार के अनुसार, अर्थात् शासन विधान की शर्तों के अनुसार वाध्य करने तथा किसी भी सरकार को उसके अधिकारों का प्रति-जमण करने से रोकने के लिये न्यायालय की आवश्यकता होती है। परन्तु कौनसा न्यायालय यह निर्णय करे कि सविधान के अनुकूल सब सरकारें व्यवहार कर रही हैं और उनके कानून वैध (Legal) हैं या नहीं? कौन न्यायालय सविधान की सर्वप्रभुता की रक्षा करेगा कौन उसकी व्याख्या करेगा और कौनसा न्यायालय इसे इनके मौलिक तत्वों के आधार पर व्यापक रूप देगा? यह कहने की आवश्यकता नहीं कि प्रान्तीय या सघ सरकार के आधीन रहने वाला न्यायालय इस काम को सुचारु रूप से नहीं कर सकता, न उसके निर्णयों का कोई मान होगा। इसलिये सविधान में ही एक स्वतन्त्र न्यायालय के बनने का आयोजन कर दिया जाता है। इसको सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) कह कर पुकारा जाता है जो सरकारों के आपस के झगड़े निबटाता है और उपर्युक्त दूसरी बातें भी करता है। इस न्यायालय के अधिकार शासन विधान में ही स्पष्ट तथा वर्णित रहते हैं। उन अधिकारों को विधान का सदोदन करके भले ही बदल दिया जा सकता है परन्तु किसी प्रान्त अथवा केन्द्र की सरकार उन्हें नहीं बदल सकती। जिस विधान से प्रान्त अथवा केन्द्र की सरकारों को अपने अपने अधिकार और शक्तियाँ प्राप्त हैं उसी विधान से सर्वोच्च न्यायालय को अधिकार और शक्ति प्राप्त होती है। किसी भी एविक शासन में न्यायालय की इस प्रकार की स्वतन्त्रता हम नहीं पाते। संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि सर्वोच्च न्यायालय ही एक ऐसी संस्था है जिसकी उपस्थिति सघात्मक शासन को सुचारु रूप से चलाने में बहुत

कुछ समय है । अब सच सामानों में सर्वोच्च न्यायालयों ने बड़े महत्वपूर्ण कार्य किये हैं । उदाहरणार्थ, निहित शक्तियों का सिद्धान्त (Doctrine of Implied Powers) मध्यम राष्ट्र अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय ने प्रतिपादित किया था ।

(घ)—सम्बन्धोच्छेद का सिद्धान्त—सच सामान में राष्ट्रों का सम्मिलन होता है । ये राष्ट्र सम्मिलन में पूर्ण या तो पूर्ण स्वतन्त्र होंगे हैं या अर्धस्वतन्त्र । यह सम्मिलन कई प्रकार का हो सकता है । इस सम्मिलन में मिलने वाली इकाइयाँ समान पदस्थ रह सकती हैं, बिल्कुल एक दूसरे के आधीन रह सकती हैं या कुछ बातों में आधीन और कुछ में स्वतन्त्र या समान पदस्थ हो सकती हैं । यह सम्मिलन विरवालीन या अन्तर्वालीन हो सकता है, इस सम्मिलन में वे निष्पक्षता सुधार या दुष्पार या पृथक् होना सम्भव ही न हो सकता हो । यह सम्मिलन पृथक् पृथक् इकाइयों ने अपने अपने स्वार्थमाधन के लिये किया हो या यह सम्मिलित आवश्यकताओं के कारण अनिवार्य या सामूहिक निष्ठा से प्रेरित हुआ हो । राजनैतिक सम्मिलनों या सभों के विविध प्रकार का वर्णन ऊपर ही हो चुका है । अब हमें इस बात पर विचार करना है कि सच शासन में सच कहाँ तक अभिगमनीय है, अर्थात् सच बनाने वाली इकाइयों को सच में सम्बन्धोच्छेद कर पृथक् होने का अधिकार कहाँ तक है ।

इस सम्बन्ध में दो विरोधी मत हैं । एक और तो उन लोगों का मत है जो यह कहते हैं कि उपराष्ट्र या प्रान्त सच की स्थापना के पूर्व पूर्णतत्वात्मक स्वतन्त्र और एक दूसरे से पृथक् इकाई थे । वे अपनी इच्छा से सच में शामिल हुये और शामिल होने का अभिप्राय यह था कि सच में रह कर वे कुछ सुविधायें प्राप्त करेंगे । उनका कहना है कि ज्योंही ये उपराष्ट्र यह अनुभव करें कि सच में रहने से उनकी कोई लाभ नहीं है उनको सच से पृथक् होने का अधिकार है । संयुक्त राष्ट्र अमेरिका में इस मत के प्रतिपादक वे लोग थे जो उपराष्ट्रों के अधिकारों की श्रेष्ठता के समर्थक थे । उनकी दृष्टि में सच के अधिकार उपराष्ट्रों के अधिकारों से गौण हैं । इस मत के प्रतिपादकों में प्रमुख कल्हाउन (Calhoun) थे । ये लोग वैंट की और वर्जीनिया में सच स्थापित होने समय जो प्रस्ताव पास हुये थे उनकी भाषा का सहारा लेकर यह कहते थे कि उपराष्ट्र सच स्थापना के पूर्व जिस इकाई अवस्था में थे उसी रूप से वे सच में आये और इसलिये सच में सम्मिलित होने के पश्चात् भी उनकी सत्ता में कोई अन्तर नहीं हुआ और सच

में वे ज्यो वे त्यो अलग अलग इन्हीं के रूप में सुरक्षित हैं। अमरीका में जब पहली बार सम्बन्धोच्छेद का यह प्रश्न उठा तो उसको तत्वांगीन विदेशियों व राज-विद्रोह से सम्बन्धित अधिनियमों को रद्द करके टाल दिया। पर जब सन् १८१२ का युद्ध हुआ और फिर सन् १८२८ में जब कांग्रेस ने विदेशी व्यापार पर पर लगाने का निश्चय किया जिससे दक्षिणी कैरालिना को हानि होती थी तो यह प्रश्न फिर उपस्थित हुआ। दोनों बार समझौता हो गया और यह विषय टाल दिया गया किन्तु प्रश्न का कोई समुचित मुनिद्वित्त हल नहीं निकाला जा सका।

दूसरे मत के प्रतिपादकों में मुख्य स्थान डेनियल वेब्स्टर (Daniel Webster) का है। इन लोगों का यह कहना था कि सारे देश के निवासियों ने मिलकर संघ की स्थापना की थी न कि पृथक् पृथक् राज्यों ने। इस आधार पर वे कहते थे कि उपराष्ट्रों को संघ शासन के कानूनों को शून्य करने का या संघ से सम्बन्ध तोड़ने का कोई अधिकार नहीं है। ये अपने उस मत के समर्थन में, जिससे वे संघ सरकार के अधिकारों का श्रेष्ठ और सर्वोपरि मानते थे, १७८७ के संघ विधान की प्रस्तावना को सामने उपस्थित करते थे। इस प्रस्तावना में लिखा था "हम संयुक्त राज्य अमरीका के निवासी एक सुदृढ़ व अधिक पूर्ण संघ की स्थापना के लिये न्याय प्रतिष्ठा के लिये, चरित्र शान्ति के लिये, सार्व-जनिक सुरक्षा के लिये और अपने आपको व अपनी सन्तान को स्वतन्त्रता का सुख प्राप्त कराने के लिये इस संघ संविधान को दृढ़ स्वरूप होकर संयुक्त राज्य अमरीका के लिये स्वीकार करते हैं।" सन् १८६१ में जो गृह युद्ध (Civil War) हुआ उसमें यही प्रश्न उपस्थित था। दक्षिणी उपराष्ट्र दास प्रथा के सम्बन्ध में राष्ट्रपति अब्राहम लिंकन के दृष्टिकोण से सहमत न थे। लिंकन दास प्रथा को तोड़ना चाहते थे पर दक्षिणी उपराष्ट्रों को इस दास प्रथा से बड़ा लाभ था। उनकी आर्थिक सम्पन्नता इसी दास प्रथा पर निर्भर थी। उत्तरी उपराष्ट्र इस प्रथा के विरुद्ध थे और राष्ट्रपति से सहमत थे। अन्त में शगडा यहाँ तक बढ़ा कि युद्ध हुआ, दक्षिणी उपराष्ट्रों को हार माननी पड़ी और उनको संघ में उनकी इच्छा के विरुद्ध रहना पड़ा। इस प्रकार इस प्रश्न का निबटारा बल प्रयोग से हो गया पर तर्क से न हो पाया। स्विट्जरलैण्ड में भी सन् १८४७ में कैथोलिक धर्मावलम्बी कैन्टोन्स ने जब संघ शासन की आधीनता को मानने से इन्कार किया और संघ से अलग होना चाहा तो सौन्दरबुन्द (Sonderbund) के युद्ध से इस समस्या का समाधान हुआ। पृथक् होने वाले प्रान्तों की सेना को

जनता दफ्तर ने जग दिया और उन्हें सब में भाग लेने में रोता । उस समय वहा भी सब प्रयोग में ही समझा गुप्तताई गई । पर उमड़े पदार्थों में १८४७ और सन १८७४ में सब जागत विधान में मनोपन करने इन पृथक् होने की दृष्टि करने वाले प्रान्तों की बहुत मो धियायने दूर कर दी गई ।

साम्प्रदायिक के मिथान की बड़े बड़े गजनीतिज्ञों ने पड़ी धानो-बागा की है । अमरीका के न्यायाधीश स्टोरी के अनुसार उपराज्यों या प्रान्तों को सब से पृथक् होने का अधिकार नहीं है और इस प्रकार वे सब को समाप्त नहीं कर सकते । इसका कारण वे यह बनाने हैं कि सब जागत के शान्तिपूर्वक स्थापित रहने में सब अधिकारी भागीदारों के प्रमुख हितों की रक्षा व पोषण होता है । उनके मत में सब के राजीदार राज्य नहीं पर प्रजा है और प्रजा का हित शान्ति और सुखवस्था में ही है । उनका कहना था कि "यदि व्यक्तियों व उपराज्यों के निजी अधिकारों में हस्तक्षेप किया जाता है तो व्यक्तिगत अधिकारों व सम्पत्ति की रक्षा इसी में हो गयती है कि उपयुक्त न्यायानय के समक्ष इन प्रश्न को ले जाया जाय और न्यायालयों द्वारा उचित व्यवस्था न हो तो जनता के बहुमस्वकों की नैतिक भावना और सच्चाई का महारा लिया जाय ।" मैकलो (McCulloch) और मेरीलैण्ड (Maryland) के बीच झुझमे में प्रसिद्ध न्यायाधीश मार्शल ने भी ऐसे ही विचार प्रकट किये थे । सरकार जनता से निस्सारित होती है जनता के नाम में ही उसका निरूपण और स्थापना होती है, जब उपराज्य ने जनता के प्रतिनिधियों को सम्मेलन में बुलाया और उनके सामने विधान रखा तो उनसे ही यह स्पष्ट था कि उपराज्यों ने तो अपने पूर्णसत्ताधारी समूहों के रूप में विधान को पहिले ही स्वीकार कर लिया था । सम्मेलन बुलाकर उनके सामने विधान की स्वीकृति के लिये प्रस्तुत करने के कार्य में ही राज्यों की स्वीकृति निहित थी । परन्तु उससे पश्चात् जनता को अधिकार था कि वह विधान को स्वीकार करती या रद्द कर देती ; जनता का निर्णय अन्तिम निर्णय होता । इस निर्णय का सरकार द्वारा धीमीकार करना आवश्यक नहीं था, न प्रान्तीय सरकारें उसे अस्वीकार कर सकती थी । जब विधान इस प्रकार अस्वीकृत हो गया तो वह पूर्ण आवश्यककारी हो गया और उपराज्यों की सत्तायें उससे पूर्णतया बाध्य हो गई .. इसलिये सब सरकार निश्चय ही जनता की सरकार हैं और वह वास्तवमें रूप और तत्त्व दोनों के देखते हुये जनता से ही निस्सारित हुई हैं । जनता ने ही इस सरकार को उसके अधिकार

मीमे हैं और यह सरकार जिना जिमी की मध्यस्थता के अपनी जनता पर इन अधिकारों का उनके ही कल्याण के लिये उपभोग करेगी । ३

स्विट्जरलैण्ड में विधान (१८७८) का पहला अनुच्छेद इस प्रकार है "स्विट्जरलैण्ड के पूर्ण सत्ताधारी केन्ट्रों की जनता इस सभ में सम्मिलित हो कर स्विस सभ का निर्माण करती है ।" इसी प्रकार जर्मनी के सन् १८१८ के विधान में यह कहा गया है कि सारे सामनाधिकार जनता से उद्भूत हैं । सभ की स्तुति-सत्ता के सम्बन्ध में इन स्पष्ट उल्लेखों के अतिरिक्त, हमें यह भी ध्यान में रखना चाहिये कि किसी भी शासन विधान में स्वमृजित राज्य का विलयन करने वाली धारा नहीं गयी जा सकती न विधान इस विलयन की आज्ञा ही दे सकता है ।

"जब कभी कोई एक या एक से अधिक उपराज्यीय सरकारें सभ में अपने आप को अल्पसंख्यक दल में पावें और उनको यह प्रतीत हो कि उनके हितों की किसी केन्द्रीय सरकार के कानून से भारी हानि हो रही है, तो इस अल्पसंख्यक दल को प्रार्थना करनी चाहिये और वातचीत के द्वारा अपना मत प्रकाशित कर ऐसा प्रयत्न करना चाहिये कि वह कानून उसके अनुकूल बना दिया जावे । पर जब एक बार सभ की सारी जनता ने उस केन्द्रीय संस्था की स्थापना कर दी तब उस सरकार को सभ से पृथक् होने का कोई भी अधिकार नहीं है, बल्कि यदि दुर्दान्त उपराज्यों को पृथक् होने का अधिकार दे दिया जाय तो सारे राज्य संगठन की स्थिरता ही नष्ट हो जाने का भय है और निश्चयपूर्वक यह नहीं कहा जा सकता कि इस विच्छेद का क्या अन्त हो । जिस सभ में सब मेल कराने वाले हितों को ब मांगों को दूर कर व उनके विच्छेद कराने वाले कारणों से अधिक क्षतिशाली और पृष्ठ बनाकर सभ शासन की स्थापना की हो वहा प्राय ऐसे झगडे नहा उठ सकते जिनके कारण कोई उपराज्य सभ से अपना सम्बन्ध तोड़ने पर बाध्य हो जावे । वास्तव में यदि कोई सभ किसी उपराज्य के पृथक् होने से भग हो जाय तो यह समझ लेना चाहिये कि सभ वास्तव में सभ न था । केवल एक मित्र संगठन मात्र था ।" १ सभ शासन का भग न हो सकना अब सभी स्वीकार करते हैं । स्वतन्त्रता प्राप्त होने से भारत में सभ शासन की स्थापना के सम्बन्ध में जब वातचीत चली तो उस समय बर्मा को भारतीय सभ में शामिल करने के प्रश्न पर भी विचार हुआ । उस समय यह स्पष्ट कर दिया गया था कि एक बार

ऑथोरी एण्ड प्रिन्टर्स आफ माडर्न गवर्नमेंट, पृष्ठ ८२८, फुट नोट १ ।

१ फेडरल पीलिटी पृ० २४-२५ ।

मध्य में आते थे परन्तु बर्मा मध्य में आगमन न हो सकेगा ।

संघ शासन के अनुकूल हेतु—जिन परिस्थितियों व दृष्टियों में बनाये होकर कई छोटे राज्य मध्य में गठित होने की नीयत होती है, या कोई एक बड़ा राज्य अपने की छोटे छोटे भागों में विभाजित कर मध्य सामान्य प्रणाली की मानने का निश्चय करना है, उनका अध्ययन बड़ा महत्वपूर्ण है । मध्य सामान्य के इतिहास इस बात के साक्ष्य हैं कि भिन्न भिन्न वाग्गणों ने संघ सामान्य स्थापित हुये । इन वाग्गणों की विभिन्नताओं विशेष परिस्थितियों और हेतुओं पर निर्भर रहती है । हम यहाँ बतियाए ऐसे मुख्य माधनों पर विचार करेंगे जिन्होंने संघ शासन की स्थापना में योग दिया है ।

(i) भौगोलिक निरुद्धता—यदि सम्मिलित उपराज्य एक दूसरे से जुड़े हुये हों तो संघ स्थायी रूप से सुदृढ़ नहीं रह सकता । राज्यों में सहकारिता का भाव तभी पैदा होता है जब वे एक दूसरे के सापेक्ष में रहते हैं क्योंकि तब उन्हें बहुत सी बातों में एक दूसरे पर निर्भर रहना पड़ता है । "पास पास रहने से ऐसा अद्वैतता पर महत्वशाली सम्बन्ध स्थापित हो जाता है जो साधारणतया उन दो राज्यों में नहीं होता जो एक दूसरे से दूरी पर स्थित हों ।" छ हैन्सियाटिक लीग (Hanseatic League) इसीलिये बहुत समय तक जीवित न रह सकी क्योंकि इसमें सम्मिलित नगर इधर उधर एक दूसरे से दूर दूर बिखरे हुये थे । न्यूजीलैण्ड, आस्ट्रेलिया के संघ में इसीलिये शामिल न किया जा सका क्योंकि विधान निर्माताओं की बलवती इच्छा के होते हुये भी एकीकरण की प्रवृत्ति या समुद्र की दूरी में डीली पड़ गई और वह टापू संघ में शामिल न हुआ । इन्हीं कारणों से भारत में न्यूफाउण्डलैण्ड ने कनाडा के संघ में शामिल होने का निश्चय न किया । हैमिल्टन ने प्रसन्न होकर कहा था कि "अमरीका एक दूसरे से बिल्कुल भिन्न व पृथक् स्थल समूहों से मिलकर नहीं बना है पर स्वतन्त्रता की इस पश्चिमी सन्तान का देश एक विस्तृत, जुड़ा हुआ और उपजाऊ भूमि प्रदेश है ।" १ दक्षिणी अफ्रीका के संघ बनने में आर० एच० ब्राण्ड ने भी इन्हीं कारणों को हेतु बतलाया था "देश यद्यपि विस्तृत है पर प्रकृति से ही इसको इकाई बने रहने का सौभाग्य प्राप्त है । उसकी बनावट एकसी है और इसके एक भाग व दूसरे भाग में कोई प्राकृतिक खावटे नहीं है । यहाँ के निवासी एक राजनैतिक संगठन में

रहते हैं और युद्ध से पहले भी रहते थे।" इसमें संदेह नहीं कि भौगोलिक सार्थकता के सिद्धान्त को हाल ही में पाकिस्तान के निर्माण ने एक चुनौती दी है क्योंकि बंगाल का एक भाग जिसे पूर्वी पाकिस्तान कहते हैं, पाकिस्तान का एक भाग है किन्तु वह एक दूसरे से मकड़ों मील दूर स्थित है। इतिहास के आधार पर यह बात निश्चयपूर्वक कही जा सकती है कि यह परिस्थिति सुव्यवस्थित रूप में अधिक समय तक नहीं चल सकती। पूर्वी पाकिस्तान या तो भारतवर्ष का ही भाग हो जायगा अथवा वह एक स्वतन्त्र राज्य के रूप में ही परिणत हो जायगा।

(ii) आर्थिक लाभ—संघ शासन बनाने में आर्थिक लाभ ने बड़ा योग दिया है। बहुत से संघों के निर्माण का आधार ही यही था कि उसकी स्थापना से व्यापार, मुद्रा, कर, आने जाने के मार्ग आदि के सम्बन्ध में कानूनों की समानता होगी और निरर्थक रक्षाबलों के हट जाने से इनके द्वारा आर्थिक स्थिति सुधर जायेगी। अमरीकन राज्यों का संघ बनने से जो आर्थिक लाभ होंगे उन पर विचार करते हुये हैमिल्टन ने लिखा था कि "व्यापार की शिरायें प्रत्येक भाग में भरती पूरी रहेगी और प्रत्येक भाग की वस्तुओं के विविध बहाव से इनमें शक्ति और पुष्टता आवेगी। विविध राज्यों के उत्पादन की विभिन्नता से व्यापारिक उद्योग के लिये विस्तृत क्षेत्र खुल जायेगा।" कनाडा, आस्ट्रेलिया, दक्षिणी अफ्रीका, हैन्सियाटिक लीग और जर्मन संघ के निर्माता संघ से प्राप्त आर्थिक लाभों से अच्छी प्रकार विज्ञ थे। इन सब संघ शासन विधानों में ऐसी धारयाँ हैं जो इस बात की पर्याप्त समर्थक हैं। इस बात के समझने में कल्पना शक्ति को अधिक उड़ान नहीं करनी पड़ती कि संघ शासन से एक विस्तृत क्षेत्र खुल जाता है, त्रय विषय की सुविधाएँ बढ़ जाती हैं और सब सदस्य राज्यों को एक दूसरे से व्यापार में अधिक आसानी होती है। इस सुविधा का क्या महत्व है, यह बात उन गठिनाइयों से प्रकट हो जायगी जिनका सामना व्यापारी लोग करते हैं जब उन्हें एक ही देश में स्थित एक राज्य की सीमा में पैर रखते ही भिन्न मुद्रा, तौल आदि के माप और भिन्न व्यापार सम्बन्धी नियमों को बरतना पड़ता है। इसलिये यह स्पष्ट है कि आर्थिक सुविधाओं का लाभ संघ शासन बनने में बहुत कुछ कारणी भूत सिद्ध हुआ है।

(iii) राजनैतिक हेतु—संघ शासन स्थापित करने से जो राजनैतिक

समझ होते हैं उन्हें सभी जानते हैं। इन राजनैतिक मामलों में विनोदनीय घातकी आश्रमणां से रक्षा, संदेशित सम्बन्धों और सामान ध्वज में वचन, उम्मेदवनीय हैं। इनके कारण बहुत से सच सामानों की रचना हुई। प्राचीन काल में यूनान के नगर राज्या ने पहले मैगीडोनिया और उसके पश्चात् रोम की बढ़ती हुई शक्ति से अपनी रक्षा करने के लिये और समय पड़ने पर उगवा सामना करने के हेतु अपनी एक मगडन बनाया। इटली में लाम्बार्ड हीन और न्विदुडरलैण्ड में सच की स्थापना आस्ट्रिया सम्राट् का सामना करने के लिये हुई थी। ग्रेन के आश्रमण की रीतने के लिये फ्रांस के उत्तर में नैदरलैण्ड्स सच (Netherlands Confederacy) बनाया गया था। अमरीका में हैमिन्टन ने चीन ही कहा था कि "सच में प्राप्त सुरा की अनुभूति की मुदुद परगना ने लोगों को बहुत प्राचीन समय में ही सच सामान स्थापित करने के लिये और उगकी रक्षा कर उसे चिरस्थायी बनाने के लिये प्रेरित किया था।" अष्ट्रास्ट्रेलिया में राजनैतिक भावना ने प्रेरित होकर स्वतन्त्र उपनिवेशों ने सच की स्थापना की। "फेडरलिस्ट" में जो (Jay) ने अमरीकन जनता से अपील करने समय उसका ध्यान यूरोपियन राज्या की साम्राज्य लोन्धुपता की ओर आरुपित किया और उससे सामना करने के लिये अपने आपको सच सामान में संगठित कर शक्तिशाली बनाने पर जोर दिया था। उन्होंने घोषित किया "कि यदि वे (यूरोपियन राज्य) देखेंगे कि हमारी राष्ट्रीय या सच सरकार योग्य सामर्थ्यवान् हैं और उसका शासन सुव्यवस्थित है, हमारे व्यापार का बुद्धिमानी से नियमन होता है, हमारी सेना सुशिक्षित और सुमगठित है, हमारी आर्थिक स्थिति मुदुद है और हमारे आय के साधनों की भली भाँति व्यवस्था होती है, हममें दूसरा का विश्वास जमा हुआ है, हमारी प्रजा स्वतन्त्र, सुखी और एवमत है, तो वे हमें अप्रसन्न करने के बजाय हमसे मित्रता करने के लिये अधिक उत्सुक होंगे। इसके विपरीत यदि वे दूसरी ओर यह देखेंगे कि हमारा शासन क्षीला है और हम अयोग्य सरकारों की अनाथ प्रजा हैं (जहाँ प्रत्येक राज्य गलत और ठीक अपनी सुविधा के लिये जो चाहे सो करता हो) या हम तीन या चार स्वतन्त्र और आर्य आपस में लड़ने वाले राज्य समूहों में अपने आपको बाँटे हुये हैं जिसमें कोई ब्रिटेन की ओर झुका हुआ है, दूसरा फ्रांस की ओर और तीसरा स्पेन की ओर, जिससे ये तीनों मिलकर हमको आपस में लड़ाते रहे तो इन लोगों की दृष्टि में अमरीका का कैसा दयनीय रूप जचेगा। कितनी सुगमता से वह उन लोगों की घृणा का ही विषय बननेगा



परन्तु उनके अपमान का शिकार भी बन जायगा और कितने थोड़े समय के पश्चात् हमारा महंगा अनुभव पुकार पुकार कर कहेगा कि जब कोई कुटुम्ब या जन समूह फूट का शिकार बनते हैं तो वे किस प्रकार अपना नाश अपने ही हाथ कर बैठते हैं।" अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में बड़े राज्य की जो सुनवाई होती है वह छोटे राज्य की नहीं होती। इस कारण भी छोटे छोटे राज्य मिलकर बड़ा राज्य बनाने के लिये तैयार रहा करते हैं। इसके अतिरिक्त सघ शासन में खर्च की वचत भी रहती है क्योंकि सघ स्थापित होने से उपराज्यों को अलग अलग निजी स्थल, जल और वायु सेना रखने की आवश्यकता नहीं रहती और न विदेशीय मामलों में उन्हें अपने निजी दूत व दूतावास रखने पड़ते हैं। यह काम और इसका खर्च सब सघ-सरकार पर छोड़ दिया जाता है जो सब उपराज्यों की रक्षा के लिये केवल एक राष्ट्रीय सेना का संगठन करती है।

जर्मन राजनीतिज्ञ जब वीमार (Weimar) में युद्ध के पश्चात् विधान बनाने के लिये एकत्रित हुये तब उनके सम्मुख यही राजनैतिक हेतु थे। उनमें एक ऐसा दल था जो रियासतों के विलगीकरण का समर्थक था जिससे प्रशिया छिन्न भिन्न हो जाये। इस प्रवृत्ति को रोकने के लिये ही उन्होंने सघ शासन की स्थापना की। भारतवर्ष में जब पहले पहल सन् १९३५ के शासन विधान के लिये बातचीत चल रही थी तभी यह निश्चय हो गया था कि भारतवर्ष में सघ शासन की स्थापना होनी चाहिये जिसमें रियासतें और प्रान्त दोनों शामिल हों। यह विचार किया जाता था कि संयुक्त भारतवर्ष विदेशी आक्रमणों से अपनी रक्षा अच्छी तरह कर सकेगा, एक सुदृढ़ व स्थिर वैदेशिक नीति अपना सकेगा और अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में प्रभावशाली बनने में सफल हो सकेगा। यदि ऐसा न होकर उसके कई स्वतन्त्र इकाई राज्य होते तो उपर्युक्त सुविधायें न होती, न रक्षा हो सकती, न ससार में पृथक् पृथक् छोटे राज्यों का कोई प्रभाव वा भान होता। इन्हीं कारणों से हम आज देखते हैं कि भारत के संविधान निर्माताओं ने इस देश के संविधान को मघात्मक रूप दिया है।

जाति सम्बन्धी और सांस्कृतिक हेतु—जिम देश में एक ही जाति व संस्कृति के लोग रहते हैं, एक ही धर्म के मानने वाले हैं और एक ही भाषा को बोलने वाले हैं वहां एविक शासन का सफलोगत होना सम्भव है। पर जहां धर्म, भाषा व जाति की अनेकता है वहां एविक शासन इस विमलता को और भी

अधिक महत्व देता है। ज़िगगे देश की उत्पत्ति यह जाती है। देश में स्थित भिन्न भिन्न जाति, धर्म व सम्पत्ति बाँटे जन समूहों व प्रायों की यदि एक मूल में बांध कर रखा हो अथवा समझा जाय तो स्यामप्र पाया प्रणाली तबमें उप-पुनर्गठित होगी। बनावट में ऐसी ही स्थिति का सामना करने के लिये १८६७ में सच सामान्य स्थापित किया गया था। वहाँ प्रंच और अंग्रेज दो बड़ी प्रमुख जातियाँ थी जिनमें छोटी पुश्तानी फूट बणी आ रही थी और जिनका रहन-सहन, विचार-शैली, भाषा व धर्म एक दूसरे से भिन्न थे। सच शासन में इन विभिन्नता की मान लिया गया और उसको उचित स्थान, देकर एक समुदाय राज्य की स्थापना कर दी गई। इसमें पूर्ण एक्कि सामान्य प्रणाली में उनकी भाषा, संस्कृति और जाति की विभिन्नता पग पग पर सामन के कार्य में राहा घटकाती थी और सामन के शान्ति पूर्वक संचालन करने में बाधक गिद्ध हो रही थी। मन् १८६७ के कार्य प्रमेरिण ऐक्ट के पास होने से ऐसे सच शासन की स्थापना की गई जिसमें इन दोनों जातियों में बहुत कुछ सामझजस्य पैदा हो गया। यही बात स्विट्जरलैण्ड के बारे में भी सत्य गिद्ध हुई। वहाँ भिन्न भिन्न वेण्टना में फ्रांसीसी, जर्मन और इटलियन लोग रहन हैं और अपनी अपनी भाषायें बोलते हैं। उनका धर्म भी एक दूसरे से भिन्न है। ऐसी अवस्था में इन वेण्टना को एक्कि शासन मूल म बांधकर सुध्ववस्थित रखना असम्भव था। उनकी पारस्परिक विभिन्नता की और भाव न मूढ कर उसका उचित धादर किया गया और फिर सघात्मक सिद्धान्त के आधार पर उनमें सामझजस्य स्थापित कर १८७४ ई० के स्विस सच की स्थापना कर दी गई। जर्मन प्रजातन्त्र के सच शासन संविधान ने जर्मन उपराज्यों की विभिन्न आवश्यकताओं को उचित मान देकर उनको पूरा करने का सफल प्रयत्न किया। भारतवर्ष में सच शासन स्थापित करने में भाषा धर्म और संस्कृति की अनेकता भी एक कारण है।

**सच शासन के गुण व दोष—**सच शासन प्रणाली का मूल्यांकन करने में राजनीतिशास्त्रिया का भिन्न भिन्न मत है। कुछ राजनीतिशास्त्री इसे दोषपूर्ण बताते हैं और कहते हैं कि इस प्रणाली से सरकार निर्बल रहती है क्योंकि प्रजा की राज्यनिष्ठा दो सरकार के प्रति विभाजित रहती है। यहाँ हम कुछ प्रमुख और परस्पर विरोधी विचारों के मतों का मूल्यांकन कर एक मुनिश्चित मत पर पहुँचने की चेष्टा करेंगे।

**आचार्य डायसी (Prof Dicey) की आलोचना—**आचार्य डायसी का कहना है कि सच शासन म या दा उपराज्यों में से एक प्रबल राज्य इतना

प्रमुख सम्पन्न हो जायगा कि उपराज्यीय समानता का उल्लंघन कर दूसरों पर अपना प्रभुत्व जमा लेगा या बहुत से छोटे उपराज्य मिलकर, अपने में से जो सब से बड़ा और शक्तिशाली सदस्य राज्य होगा, उस पर संघ के कर्तव्यों को बढ़ाकर, व-दूसरे उपायों से संघ का सारा बोझ उसी पर डाल देंगे और उससे स्वयं बच जायेंगे। परन्तु व्यवहार में यह देखा गया है कि यदि संघ शासन विधान को होशियारी से बनाया जाय तो इन दोनों अनिष्टों की आशंका नहीं रहती। यह सच है कि इस बात का ध्यान युद्ध से पूर्व जर्मन साम्राज्य के शासन विधान बनाने में नहीं, रखा गया। प्रशिया जो सबसे प्रभुत्वशाली सदस्य राज्य था दूसरे छः उपराज्यों की सहायता से बचे हुये छोटे उपराज्यों पर अपना प्रभुत्व जमाये रहता था और ये शक्तिहीन और असहाय बने रहते थे। उस शासन विधान की इस कमी को देखकर लोवेल (Lowell) ने कहा था कि इन राज्यों में जो समझौता था, वह वैसा ही था जैसा कि एक सिंह, आधे दर्जन लोमड़ियों और बीस चूहों में हो। आस्ट्रिया-हंगरी के संघ में हंगरी अपनी संगठित मैगायार प्रजा के बल पर तीस प्रति सैकड़ा संघ शासन का खर्चा देने के बदले में संघ की सत्तर प्रतिशत शक्ति का उपयोग करता था। आस्ट्रिया का क्षेत्रफल हंगरी से अधिक था और उसकी जनसंख्या भी हंगरी की जनसंख्या से अधिक थी, पर भाषा-विभेद और जाति-भेद के कारण आस्ट्रिया की शक्ति छिन्न भिन्न रहती थी।

आचार्य डायसी ने दूसरा दोष यह बतलाया है कि संघ शासन में एक निष्ठा का अभाव रहने से राज्य की इकाइयों में बराबर तनातनी बनी रहती है और प्रायः मुकदमेबाजी तक की नीबट आ जाती है। संघ शासन के विरुद्ध इस अभियोग में ऊपरी दृष्टि से देखने पर बहुत कुछ तथ्य दिखाई देता है, पर यह बात ध्यान में रखनी चाहिये कि यह कोई अनिवार्य दोष नहीं है। यदि संघ शासन विधान का चतुराई से निर्माण किया जाय तो यह दोष बहुत कुछ दूर हो सकता है और एक शक्तिशाली संघ की स्थापना हो सकती है। आचार्य डायसी आगे कहते हैं कि यदि कोई संघ सफलीभूत हुआ है तो वही जो एक कदम और बढ़ाने पर एकिक शासन का रूप धारण कर ले। इस कथन का अभिप्राय यही प्रतीत होता है कि संघ शासन के सफल कार्यभूत होने से विभिन्नतायें मिटकर एकता स्थापित हो जाती है। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि संघ शासन में ऐसी राजनैतिक संस्था की स्थापना नहीं की जाती है जो अपनी विरोधी शक्तियों को उत्पन्न कर अपने ही बल को कम कर दे, पर उसके द्वारा एक ऐसे शक्तिशाली राज्य की उत्पत्ति होती है जो वास्तव में एकिक शासन न होते हुये ऊपर से ऐसा ही दिखाई दे।



लगती हैं।" इसमें सदेह नहीं कि अग्र दुनिया अन्तर्राष्ट्रीय, राजनैतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक और बौद्धिक सहयोग के क्षेत्र में पदार्पण कर रही हैं और अब कोई विरला ही संहमी पुरुष मिलेगा जो वर्तमान युग में किसी राज्य को सम्पूर्ण प्रभु वा सत्ताधिकारी (Sovereign) कहने का दावा करेगा।

संघ शासन का अनुभव क्या बतलाता है—व्यवहार में संघ शासन उतना निर्वल सिद्ध नहीं हुआ है जैसा आचार्य डायसी ने बतलाया है। स्विट्जरलैण्ड के केन्टन यदि सघोभूत न हुये होते तो सर्वदा वे यूरोप की अशांति का कारण बने रहते। इनके सम्बन्ध में ब्रुक्स ने ठीक ही कहा था कि जो लोग इतने भौगोलिक घेरो में विभाजित हों, जिनमें भाषा व धर्म की इतनी विभिन्नता हो और जो जाति और रीति रिवाजों में एक दूसरे से न मिलते हों, उनके लिये यह अत्यन्त आवश्यक था कि राज्य सगठन में स्थानीय स्वायत्त-शासन के लिये पर्याप्त क्षेत्र छोड़ देना चाहिये था। वास्तव में इस आवश्यकता को सघात्मक प्रणाली द्वारा पूरा कर दिया गया है और इसमें शक्ति को बहुत मात्रा में विकेन्द्रीकरण कर दिया गया है।" १

यही बात अमरीका के समुक्त राज्य के सम्बन्ध में सत्य है। यदि फिलिपिना के शासन विधान के निर्माता संघ शासन के सिद्धान्तों को अगीकार न करते तो अरम्भ के तरह राज्य अमरीका की शक्तिशाली प्रजातन्त्र राज्य बनाने में सफल न होते। फ्रांस में शासन विधान एकिक सरकार की स्थापना करता है। क्या कोई कह सकता है कि समुक्त राज्य अमरीका की संघ सरकार फ्रांस की एकिक सरकार की अपेक्षा निर्वल सिद्ध हुई है अथवा इंग्लैंड जो एकिक राज्य है, अमरीका के सघात्मक राज्य से अधिक दृढ़ एवं शक्तिशाली है? फ्रांस में तो बार बार सरकारों के बदलने से शासन में तरह तरह की अडचने और असुविधायें पड़ती रहती हैं। कनाडा में फ्रान्सीसियों और अंग्रेजों में ऐसा विरोध और झगडा था कि वहाँ एकिक शासन का चिरस्थायी होना असम्भव था। यदि फ्रांसीसी और अंग्रेजी कनाडा वा शासन अलग अलग रहता और ये दोनों सघोभूत न हुये होते तब भी इनमें बराबर युद्ध चलता रहता। पर कनाडा के संघ शासन न यह समय दूर कर दिया और विविधता के बीच एकरूपता की स्थापना कर दी। सन् १६१४-१८ के युद्ध के पश्चात् जर्मनी में वीमार शासन विधान (Weimar Constitution) के निर्माताओं ने संघ शासन-पद्धति की सहायता से

ही जर्मनी व। टुगाना में घटने में यथाया चीन जर्मनी यूरोप में एक शक्तिशाली राज्य बना रहा ।

“गोधप में गध नामा पद्धति ने जगत् में मित्र दिये हैं, गण्टा रंग दिया है, द्वेप पा दया दिया है, युद्ध को रोह दिया है चीन गंगा के विभिन्न भागों में रहने वाले अनेक जन समूहों में से शक्तिप्रिय शक्तिशाली व सज्जन राज्यों को जन्म दिया है । यह सब एतित मरुतर पद्धति के अन्तर्गत न हो सकता था । यदि हम गध शासन को, जो राज्या में बीच समझौता, मेन-जोन और शान्ति स्थापित करता है, निर्मल बट्टे ला ऐमा बट्टा उसके नाम का प्रतिवाद करना समझा जायेगा । इन शासन पद्धति ने जहां निर्मलता थी वहां बन दिया है, जहां द्वेप और रादेह का दोर दोग्र था वहां शान्ति और मदभावना की स्थापना की है और इस प्रकार जहां छोटे छोटे निर्मल राज्य आपस में अपने अस्तित्व के लिये एक दूसरे से लड़ मिट रहे थे वहां शक्तिशाली बड़े बड़े राज्य स्थापित कर दिये ।”<sup>६</sup> यह ठीक है कि स्वभाव से ही एविक शासन अधिक निरन्ध्रजीवी और सुध्वबन्धित रहता है पर जहां यह शासन सम्भव न हो क्योंकि परिस्थितियाँ और आवश्यकताएँ विशेष प्रकार की हैं, वहां सध शासन ही निरन्ध्रदेह थेवी में दूसरी सधसे अच्छी पद्धति है और कुछ विशेष परिस्थितियाँ के लिये तो यह वास्तव में सबसे अच्छी पद्धति सिद्ध होगी ।

### पाठ्य पुस्तकें

Brand, R. H.—The Union of South Africa;  
pp 1-50 Brooks, R. C.—Government and Politics of  
Switzerland, pp. 1-50

Bryce, Viscount—Constitutions (Oxford  
University Press)

1 Dicey, A. V.—Law of the Constitution  
pp LXXX—LXXXIII

Finer, Herman—Theory and Practice of  
Modern Government, Vol I, chs. VIII-IX

Treeman, E. A.—History of Federal Govern-  
ment, Vol I

Hamilton, A.—The Federalist, Nos. II–XI.

Laski, H. J.—Grammar of Politics, ch. VII.

Newton, A. P.—Federal & Unified Constitutions, Introduction.

Sharma, B. M.—Federal Polity, chs. I, III, IV

Sidgwick, H.—The Development of European Polity, Lecture XXIX.

## अध्याय ३

### सरकार के स्वरूप और कृत्य

“राजाओं का देवी भगिपार बनहीन पर बन्धावारी राज-  
पुरुषों के लिये यहाना मात्र हो, पर सरकार का देवी भगिपार मान-  
वोन्नति की कुजी है घोर 'इसके' बिना सरकारें गिरते गिरते बेबल  
पुलिन रह जानी हैं और राष्ट्र का पतन होने होने वह बंधन एक  
अगमन जनममूह रह जाता है।” (डिजरेली)

सरकार प्रत्येक राज्य का अनिवार्य अंग है—समाज में रहने वाले  
मनुष्य के सामाजिक जीवन बिताने के लिये कई संस्थाओं को जन्म दिया है।  
इन संस्थाओं में राज्य सर्वग्राही और सबसे महत्वशाली संस्था है, क्योंकि इसका  
अस्तित्व और रूप मनुष्य के जन्म लेने से पूर्व ही निश्चित रहना है। राज्य का  
परिचय उसके अन्तर्गत भूमि प्रदेश से, वहाँ के निवासियों से व उन लोगों की उस  
सांस्कृतिक, सामाजिक तथा आर्थिक घनिष्टता से जिससे वे एक इकाई प्रतीत  
होते हैं प्राप्त होता है। इनके अतिरिक्त राज्य का परिचायक वह संगठन होता  
है जिससे राजकीय जीवन नियंत्रित रहना है। इस संगठन को ही हम सरकार  
कह कर पुकारते हैं। राजकीय संस्था को परिचालित करना राज्य के लिये आव-  
श्यक है। चाहे कुछ समय के लिये कोई राज्य बिना सरकार के रह भी जाय पर  
बिना राज्य के कोई सरकार पर्याप्त समय तक नहीं रह सकती। सरकार और  
राज्य का सम्बन्ध इसमें स्पष्टतया प्रकट होता है।

आधुनिक राज्यों में सरकार के विभिन्न रूप हैं—अतः सरकार वह  
संगठन है जिसके द्वारा किसी समाज का राजकीय जीवन परिचालित होना है।  
यह संगठन राज्य की नीति की रक्षा करता है और उसे व्यावहारिक रूप देता  
है। जीवन की समस्याएँ प्रत्येक राज्य में एक समान नहीं होती। भौगोलिक  
स्थिति, आर्थिक, सामाजिक व सांस्कृतिक, तथा परम्परा आदि की विभिन्नता  
ही इस असमानता का कारण रहती है। आधुनिक राज्यों में जो भिन्न भिन्न राज्य-  
तन्त्र प्रणाली देखने को मिलती हैं उसका कारण ये ही विभिन्नताएँ हैं। मानव  
इतिहास के प्रत्येक युग में राज्यतन्त्र की यह विभिन्नता रहती चली आई है और



अविष्य में भी इसके विभिन्न रूप रहेंगे। हर एक राज्य में ऐसी राज्यतंत्र प्रणाली या सरकार का रूप अपनाया जाता है जो उस राजकीय समाज की स्थिति में सम्भव है और उसकी आवश्यकताओं की पूर्ति करने के लिये सबसे उपयुक्त सिद्ध होती है।

**प्राचीन काल में सरकारों का वर्गीकरण**—यद्यपि सरकार के अनेक रूप हैं पर उनके सूक्ष्म अध्ययन की सुविधा के लिये हम उनको कुछ वर्गों में विन्यस्त कर सकते हैं। प्राचीन काल से लेकर अब तक अनेकों राजनीतिज्ञ विचारकों ने वर्गीकरण करने का ऐसा प्रयत्न किया है। इन विचारकों में से हर एक ने अपने निराले ढंग पर यह वर्गीकरण किया है और उसके पश्चात् उन्होंने यह दिखाने का प्रयत्न किया है कि आदर्श राज्यतंत्र प्रणाली कौनसी है।

**वर्गीकरण के दो मुख्य आधार**—सबसे प्रथम इस वर्गीकरण का प्रयत्न अरस्तू ने किया जिसको हम राजनीति विज्ञान को अध्ययन का विषय बनाने का श्रेय देते हैं। उसके वर्गीकरण के दो आधार हैं, एक संख्यात्मक और दूसरा गुणात्मक।

**सरकार का संख्यात्मक वर्गीकरण**—संख्यात्मक दृष्टि से अरस्तू ने राज्य-प्रशासन को संभालने वालों की संख्या के आधार पर सरकारों का वर्गीकरण किया है। यदि राज्यतंत्र का सारा संगठन एक व्यक्ति द्वारा या एक व्यक्ति की इच्छानुसार परिचालित होता हो तो वह सरकार राजतंत्र है, यदि सरकार का संचालन कुछ व्यक्तियों द्वारा होता है तो उसे कुलीन-तंत्र, तथा जब बहुतों द्वारा होता है (बहुतो से अभिप्राय सारी जनता से है) तो उसे जनतंत्र कहते हैं। रोमन युग में बहुत से राजनीति विचारकों ने इसी संख्यात्मक वर्गीकरण को अपनाया था। उनमें से पोलिवियस (Polybius) और सिसरो (Cicero) का नाम उल्लेखनीय है, मध्य युग में भी यही वर्गीकरण प्रचलित था।

**सरकार का गुणात्मक वर्गीकरण**—सरकार के विभिन्न रूपों का अध्ययन करने के लिये जब अरस्तू गुणात्मक वर्गीकरण की शरण लेता है तो यह वर्गीकरण इतना प्रभावशाली और अनुपम हो जाता है कि अच्छे-बुरे विचारक भी उसकी प्रशंसा करते हैं। इस वर्गीकरण की कसौटी वह उद्देश्य है जिसकी पूर्ति के लिये राज्य संगठन का कार्य रूप होता है। इस वर्गीकरण में शासकों का अभिप्राय और इच्छा ये दोनों महत्वपूर्ण वस्तुएँ हैं। यदि सरकार शासितों के हित की दृष्टि से ही प्रमुक्तः परिचालित होनी हो तो वह सरकार साधारण बही जाती है। ऐसी

प्रयत्न में भी उससे सीन भेद रहने दें; यदि एक व्यक्ति शासकों को गुप्त पट्टणों और कल्याण करने के विषयें शासन करता है तो वह राज-गद या राज-तन्त्र, यदि कुछ व्यक्ति शासन करते हैं तो कुलीन-तन्त्र और यदि सब जनता शासन करती है तो उसे पोलिटि या बहुजन्य कहते हैं। इनके विपरीत यदि शासन शासकों के हितों का ही प्रमुखतः ध्यान करता हो तो उपर्युक्त आधारों रूपों का भ्रष्टरूप हो जाता है। इन भ्रष्टरूपों में तीन व्यक्ति या शासन व्यवस्थाएँ तन्त्र (Tyranny), कुछ का शासन अल्प-जनतन्त्र (Oligarchy) और बहुतों का शासन जनतन्त्र या प्रजातन्त्र (Democracy) कहा जाता है। ऐसा प्रतीत होता है कि 'जनतन्त्र' या 'प्रजातन्त्र' नाम भरतू उस शासन संगठन को देता है जिसे हम आधुनिक समय में अराजकता प्रयुक्त असम्यक् राजतन्त्र (Mobocracy) कहते हैं। इन सब रूपों में बौद्धिक सरकार सबसे उत्तम है, इस प्रकार का उत्तर देने में भरतू सरकार की दृढ़ता और स्थायित्व की ही बसौटी को अपनाता है। इन बसौटी से परखने पर "जिम राज्य में निर्धनता की संख्या घटित हो तो बहुत अधिक हो बड़ा प्रजातन्त्र सबसे उत्तम है, जहाँ धनिकों की संख्या की बसौटी उनकी शक्ति और सम्पत्ति से पूरी हो जाती हो, बड़ा अल्पजनतन्त्र और जहाँ मध्यवर्गवालों की अधिकता हो बड़ा पोलिटि या बहुजन्य सबसे उत्तम सरकारें होती हैं। पोलिबियस (Polybius) और सिसरो (Cicero) दोनों ने भरतू के वर्गीकरण को अपनाया था पर उनमें अनुमान वह राजतन्त्र प्रणाली सबसे उत्तम है जिसमें एकतन्त्र (या राजतन्त्र), कुलीनतन्त्र और जनतन्त्र का मिश्रण हो। उन्होंने इसीलिये रोमन पद्धति की बड़ी प्रशंसा की है जिसमें कंसुलस (Consuls) राजतन्त्र के तत्त्व के परिचायक थे, सीनेट या परिषद् कुलीनतन्त्र तत्त्व की परिचायक थी और लोक सभायें जनतन्त्र या प्रजातन्त्र तत्त्व की परिचायक थी।

आधुनिक सरकारों का हम मर्यादात्मक या शुणान्मक वर्गीकरण नहीं करते। आधुनिक राज्यों में राज्यतन्त्र प्रणालियाँ इतनी पेचीदा और अनेक प्रकार की हैं कि उनका वर्गीकरण एक निश्चित आधार पर करना परमावश्यक है।

सरकारों का आधुनिक वर्गीकरण—वर्तमान सरकारों का वर्गीकरण दो प्रकार से किया जाता है, राजतन्त्र या जनतन्त्र। राजतन्त्र के भी दो विभाग होते हैं। जब राजा अपनी प्रजा के अधिकारों और स्वतन्त्रता की रक्षा करते हुये उनका अधिक से अधिक हित करने के उद्देश्य से शासन करता है तो वह लोक-प्रिय राजतन्त्र कहा जाता है और जब वह रूसी जार की तरह अपने ही हित में

अपनी ही इच्छानुसार शासन करता है तब वह स्वेच्छाचारी निरंकुश राजतन्त्र कहलाता है ।

प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष जनतन्त्र—प्रजातन्त्र के भी दो भेद किये जा सकते हैं, एक प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र और दूसरा अप्रत्यक्ष प्रजातन्त्र । प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र में सब वयस्क स्त्री पुरुष राज्य के सब कानूनों के बनाने, अपसरो के नियुक्त करने और न्याय करने का सारा काम स्वयं ही सम्मिलित होकर करते हैं । इस प्रकार का प्रत्यक्ष जनतन्त्र स्विट्जरलैण्ड के कुछ कैंटनों में अब भी प्रचलित है । प्राचीन काल में यूनानी नगर राज्यों में ऐसी ही प्रत्यक्ष जनतन्त्र प्रणाली चालू थी । पर यह प्रणाली एक बहुत छोटे राज्य में ही सम्भव हो सकती है, जहाँ के नागरिक आसानी से एक स्थान पर एकत्रित हो सकें और जहाँ राजकीय जीवन इतना सरल और सीधा सादा हो कि शासन की समस्याओं पर सर्वसाधारण विचार कर सके और अपने लिये उचित प्रबन्ध कर सकें । ऐसी जनतन्त्र प्रणाली के सफल होने के लिये लोगों की आवश्यकताएँ बहुत परिमित और पड़ीसी राज्यों से सम्बन्ध बहुत दान्तिपूर्ण होने चाहियें । परन्तु आजकल हम क्या देखते हैं ? आजकल वैज्ञानिक, आविष्कारों ने मनुष्य की आवश्यकताओं में अपूर्व वृद्धि और पेचीदगी उत्पन्न कर दी है । दूसरी ओर आने जाने की सुविधा से दूरी कम हो गई है, और हम आजकल यह देखते हैं कि ससार में राज्यों को बड़ा बनाने की ओर ही अधिकाधिक प्रवृत्ति होती जा रही है । इन राज्यों में विस्तृत भूमि प्रदेश, असंख्य जनता रहती है और उनके पारस्परिक सम्बन्ध विभिन्न प्रकार के तथा पेचीदगी से भरे रहते हैं । ऐसे राज्यों में प्रजातन्त्र का अप्रत्यक्ष या प्रतिनिधि रूप चालू है और वही सम्भव भी है । ऐसे प्रतिनिधि जनतन्त्र में जनता का मत केवल लोकसभाओं के सदस्यों के चुनाव में ही लिया जाता है । ये सदस्य जनता द्वारा चुने जाकर उनके प्रतिनिधि बनकर निश्चित समय तक कार्य में भाग लेते हैं । साधारण जनता दिन प्रति दिन के शासन कार्य से दूर ही रहती है । वह तो केवल प्रतिनिधियों के चुनाव द्वारा ही शासन नीति की रूप रेखा अप्रत्यक्ष रूप से निश्चित कर देती है । प्रतिनिधि जनतन्त्र ने १८वीं व १९वीं शताब्दी में जन्म लिया और १८४८ ई० के उदार विचारों के प्रसार से यूरोप में बहुत से राज्यों में जनतन्त्रात्मक सरकारें स्थापित हो गईं । औद्योगिक क्रान्ति, विज्ञान की उन्नति तथा ज्ञानप्राधान्यवाद, तथा अत्याचारी शासकों के विरुद्ध विद्रोह, इन सबने समार में प्रतिनिधि जनतन्त्र के विकास में भारी योग दिया । पर अब यह जनतन्त्रात्मक प्रणाली इसीलिये सर्वमान्य हो गई है क्योंकि सब बातों के दमते हुये यह सफल सिद्ध हुई है ।

जनतन्त्र का भी सबसे अधिक लोकप्रिय राज्यतन्त्र-प्रणाली है। मर्यादित कुछ मींग इंगर्गों का पालना करने से भी उगर्गों को बनाने का प्रयत्न कर रहे हैं, पर फिर भी विषास निर्माणाधीन के लिये नहीं। सबसे बाछोय गिद होती है। जगतन के आधारभूत गिदान विभिन्न राजनीतिक सम्पादों काकर कार्यरत किये जाते हैं। और आधारभूतता एवं राज्य-समष्टि की पहिनात इसी बात के की जाने लगी है कि फिर हद तक उग गगदों में प्रजातन्त्र के गिदान्त अधीभूत हो पाये हैं। जब १८वीं शताब्दी को उदार गिदान्त वाली प्रजातन्त्र-प्रणाली का परम्परगत रूप बनना होता है तो इंगर्ग, वृष्टि, गगुनरगुग, अमरीका, ग्विडरगर्ग, आइरगर्ग और ब्रिटिश साम्राज्य के स्थायित छाद्यन वाले प्रदेशों की ओर इशारा कर दिया जाता है। राजकीय सम्पादों के विचार में यह प्रणाली अन्तिम भीड़ी गमती जाती है न कि बीष की सीड़ी।

प्रजातन्त्र के सम्बन्ध में कतिपय मत—जगतन्त्रामक, राज्यतन्त्र की समन्वये के हेतु प्रजातन्त्र के आधारभूत गिदान्त का सक्षिप्त अध्ययन उपयोगी गिद होगा। इन गिदान्तों का परिचय प्राप्त करने में प्रमुख प्रमुख राजनीति-शास्त्रियों व विचारकों के विचारों के बहुत सहायता मिलेगी। अम्राहम लिक्व ने प्रजातन्त्र की ऊँचा ध्यान दे डाला जब उन्होंने यह कहा कि प्रजातन्त्र प्रजा द्वारा, प्रजा के हेतु प्रजा की सरकार है। इस समय के लक्ष्य में प्रजातन्त्र का पूरा गमान कर दिया गया। ओस्कर विल्डे (Oscar Wilde) ने अन्वय ही इसको तीव्र करोड कर यह कहा कि प्रजातन्त्र का अर्थ यह है कि जनता स्वयं अपने आपको अपने ही हितसाधन के लिये उठे से पीटती है। इस परिभाषा में प्रजातन्त्र का अर्थ ही कुछ कर कुछ हो जाता है और प्रजातन्त्र को इस प्रकार वलकित करना सच्चाई से बहुत दूर है। सब तो यह है कि प्रजातन्त्र में लोगों के अपने जीवन के चरम उद्देश्य की प्राप्ति करने की यह स्वतन्त्रता मिलनी है जो इसके लिये आवश्यक है। इस प्रणाली से राज्य में ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न हो जाती हैं जिनमें मानव निर्मित निर्धनता आदि की प्रवृत्ति दूर होकर सबको आत्मनिर्भर करने का समान अवसर मिलता है।

प्रजातन्त्र के सिद्धान्त—इस राज्य प्रणाली में शासन शक्ति वैधानिक रूप में किसी विशेष सम्प्रदाय, जाति या दल को न सौंपी जाकर सारी जनता के सुपुर्द की जाती है। साधारणतया किसी भी समाज में निर्धनता की ही अधिकता होती है। यदि प्रजातन्त्र की शक्ति, सम्पत्ति-स्वामित्व या साम्प्रदायिकता पर आधारित न होकर जनता की सम्पूर्ण सम्पा को सुपुर्द है तो निर्धन-बहुसंख्यक

वर्ग अनायास अपनी बहुलता के बल से ही शासन शक्ति को हस्तगत करने में समर्थ हो जायगा । समानता और स्वतन्त्रता ही प्रजातन्त्र के मूल सिद्धान्त हैं । इस कथन की सच्चाई का उदाहरण अमेरिका निवासियों की उस घोषणा के शब्दों में मिलता है जो सन् १७७६ ई० में उन्होंने स्वतन्त्रता युद्ध के आरम्भ में की थी —

“हम इन बातों को स्वतः सिद्ध सत्य मानते हैं कि सब मनुष्यों को ईश्वर ने समान बनाया है, यह कि ईश्वर ने उनको कुछ ऐसे स्वत्वों से विभूषित किया है जो दूसरों को हस्तान्तरित नहीं किया जा सकते, यह कि जीवन, स्वतन्त्रता और सुखोपार्जन ही ये स्वत्व हैं, यह कि इन स्वत्वों की रक्षा के लिये सरकारें बनाई जाती हैं जिनके अधिकार शासितों की सम्मति से प्राप्त हुये होते हैं ।”

“अपने स्वत्वों के सम्बन्ध में सब मनुष्य समान उत्पन्न हुये हैं और वे समान ही बने रहते हैं । राजकीय संगठन का उद्देश्य ही इन नैसर्गिक व अदृष्ट स्वत्वों की रक्षा करना है । स्वतन्त्रता, सम्पत्ति सुरक्षा और अत्याचार का प्रति-रोध, ये ही वे स्वत्व हैं ।”

“सब अधिसत्ता की प्रधानता प्रमुखतः जनता में ही रहती है । कोई भी सत्ता या व्यक्ति किसी अधिकार का उपभोग नहीं कर सकता जो स्पष्टतया जनता से प्राप्त न हो ।”

जनतन्त्र में प्रत्येक व्यक्ति अपने हित का सबसे उत्तम निर्णायक समझा जाता है । प्रजातन्त्र में किसी एक व्यक्ति को असीमित अधिकार नहीं दिये जाते क्योंकि ऐसा करने में निश्चय ही यह भय रहता है कि उन अधिकारों का वह दुरुपयोग करेगा । अतः जितने ही अधिक व्यक्ति प्रशासन में सम्मिलित हों उतनी ही इस बात की अधिक सम्भावना रहती है कि बुराईया दूर होगी और भूलें सुधरती रहगी । जनतन्त्र राज संगठन में इस बात की कम सम्भावना रहती है कि, कोई व्यक्ति बिना लोक नियन्त्रण के अपना स्वार्थ-साधन करता चला जाय । दूसरी ओर यहाँ प्रत्येक व्यक्ति को पर्याप्त अवसर मिलता है कि वह अपने उत्तमस्व की अभिव्यक्ति करे और सार्वजनिक सुयोगवृद्धि में अपना उचित योग दे ।

प्रजातन्त्र की सफलता के लिये आवश्यक परिस्थितियाँ—कोई भी प्रजाती जितनी ही अच्छी क्या न हो वह तब तब सफल नहीं हो सकती जब तक वे परिस्थितियाँ वर्तमान न हों जो उसको सफल-कार्य बनाने के लिये प्राव-

हम है। यह जगत् में व्यक्तिगतता प्राप्त नहीं होती। इसीलिए प्रजातन्त्र के समर्थक होने के उदाहरण जहाँ नहीं मिलते हैं। प्रजातन्त्र को मरना मताने के लिये सबसे प्रथम आवश्यकता इस बात की है कि लोगों की शिक्षा का स्तर ऊँचा होगा चाहिये। केवल साक्षरता ही पर्याप्त नहीं हो सकती। साक्षरता और समाज का कोई सम्बन्ध नहीं होता होगा। साक्षर व्यक्ति विधुस घातकी में हो सकता है और जाति व्यक्ति बाने के लिये घोर जाति धावन्धन नहीं है। शिक्षा का जो दूर करने के साथ ही साथ मनुष्यों को जातान् भी बनाने का प्रयत्न करना चाहिये। यदि नागरिकों को धर्म स्वयं व अधिकारों का समुचित ज्ञान न हो और उन्हें मार्गदर्शक दृष्टि न हो तो वे प्रजातन्त्र सरकार का संस्थापन करने में समर्थ नहीं हों सकते। यह ठीक है कि प्रजातन्त्र में निर्वचन में भाग लेने में, व्यवस्थापिका समाज और दूसरी मार्गदर्शक संस्थाओं में काम करने में ऊँची शिक्षा मिलनी है पर फिर भी यह आवश्यक है कि भावी नागरिकों को मार्गदर्शक जीवन के तथ्यों का ज्ञान करा देना चाहिये। इस लक्ष्य शिक्षण कार्य में बाध स्थातन्त्र और सामुदायिक स्वतन्त्रता बड़ी गहराई होनी है। इसके अतिरिक्त ऐसे समाचार पत्र भी आवश्यक होते हैं जो पूर्णतया स्वतन्त्र हों और जो जितानु जनता पर अपने निजी मत को न लाद कर उसके सामने निरपेक्ष होकर घटनाओं का ठीक ठीक चित्रण करें।

यह बात स्पष्ट सिद्ध है कि यदि मानवहिता का पोषण करना है और उनकी रक्षा करनी है तो वर्तमान को अतीत के आधार पर गढ़ा करना चाहिये और भविष्य की ओर अपनी दृष्टि रखनी चाहिये। प्रजातन्त्र स्थापित करने के लिये केवल यही पर्याप्त नहीं है कि वैधानिक समता और व्यक्ति स्वातन्त्र्य का आयोगन कर दिया जाय। इसके साथ साथ यदि परम्परागत असमानता प्राचीन समय से चली आ रही हो तो जनतन्त्र सफल नहीं होगा। इसको सफल बनाने के लिये सामाजिक, आर्थिक, और राजनैतिक तीनों समानताओं की स्थापना करनी होगी। वास्तविक जनतन्त्र की ये तीनों मूल भावनाएँ हैं। जिस जाति भेद या वर्ग भेद से जनता के कुछ व्यक्ति ही नागरिक अधिकारों का उपभोग कर सकते हो वहाँ से भेद जनतन्त्र की स्थापना में सबसे बड़ी रुकावट आते हैं। इनको जितनी जल्दी हो सके हटाने का प्रयत्न करना चाहिये। इसी भाँति राज्यपदों पर आसीन होने का सबको समान अधिकार मिलना चाहिये। वे उन सब व्यक्तियों के लिये खुले रहने चाहिये जो शिक्षा से व योग्यता से उन पदों पर कार्य करने के लिये उपयुक्त हों। मताधिकार भी सार्वजनिक होना चाहिये। प्रत्येक वयस्क स्त्री व पुरुष जो राज्य में शान्ति पूर्वक उन्नति करने

के मार्ग में बाधक न हों मत देने का अधिकारी होना चाहिये। मताधिकार केवल उन्हीं व्यक्तियों तक सीमित न रहना चाहिये जो किसी विशेष जाति या वंश में उत्पन्न हुये हों या सम्पत्ति के स्वामी हों। अन्त में यह भी बतलाना आवश्यक है कि जनतन्त्र राजकीय समाज में आर्थिक संगठन ऐसा होना चाहिये जिससे प्रत्येक व्यक्ति को केवल जीविकोपार्जन का साधन ही न मिले पर उसके साथ साथ यह भी देखभाल रहनी चाहिये कि प्रत्येक व्यक्ति को इतना पारिश्रमिक या वेतन मिलता है कि वह मनुष्य की तरह अपना जीवन बिताने में समर्थ हो सके। आजकल बहुत से जनतन्त्रात्मक राज्य ऐसी आर्थिक परिस्थिति उत्पन्न करने में असफल रहे हैं, जिससे बेकारी व भुखमरी दूर हो और रहन सहन सुखी व स्वास्थ्य-वर्द्धक हो। यही कारण है कि प्रजातन्त्र लोगों के हृदयों में अच्छी तरह प्रतिष्ठित नहीं होने पाया है और इसके लिये श्रद्धा और प्रेम का भावोद्गार नहीं उठता। कही कहीं तो उससे इतनी निराशा हुई कि लोग घृणा करने लगे और उसी प्रणाली के प्रति विद्रोह खड़ा कर दिया जिसका उद्देश्य ही उनके हितों का साधन करना है।

**निरंकुशता से युद्ध करने से स्वतन्त्रता की प्राप्ति**—जनतन्त्र की विजय बड़े संघर्ष के फलस्वरूप प्राप्त हुई है। इंग्लैण्ड का इतिहास इस बात का सबसे उज्ज्वल दृष्टान्त है कि किस प्रकार प्रजा ने निरंकुश शासकों से शक्ति छीनकर अपने आधीन की। बोलटेंगर ने अंगरेजों की इस खड़ाई का संक्षेप में इस प्रकार वर्णन किया है : "इंग्लैण्ड में स्वतन्त्रता स्थापित करने का भारी मूल्य देना पड़ा है। निरंकुश शक्ति की मूर्ति को डुबाने के लिये खून के सागर की आवश्यकता पड़ी पर फिर भी अंगरेज यह नहीं समझते कि उन्होंने अपने कानूनों के खरीदने में अधिक मूल्य चुकाया है। दूसरी जातियों ने भी इनसे कम विपत्तियों का सामना नहीं किया और कम खून नहीं बहाया पर उनके बलिदान का फल केवल यही हुआ कि उनकी दासता की थूँसलायें और मशबूत हो गईं।" स्वतन्त्रता के युद्ध में अधिकारों की एक पद्धति स्वीकार करनी पड़ती है और इसे स्वीकार करने से ही लोग मुखी व सम्पन्न रह सकते हैं। यदि इन अधिकारों को उचित मान न दिया जाय और उनकी रक्षा के लिये लड़ने को सदा तत्पर न रहा जाय तो स्वतन्त्रता चार दिन की चादनी रहती है। उन अधिकारों के लिये युद्ध करके ही सन् १७८३ ई० में अमरीकन लोगो ने स्वतन्त्रता प्राप्त की। आयरलैण्ड के लोगो को संकड़ो वर्ष तक स्वतन्त्रता के लिये युद्ध करना पड़ा और तब कही जाकर १८३७ ई० में उनको अपनी सरकार बनाने का अवसर मिला।

**जनतन्त्र और अधिकारों की घोषणा**—प्राजसम नागरिकों के अधिकारों की शासन व्यवस्था में स्पष्ट घोषणा करने की प्रथा प्रचलित हो गई है। पर व्यवस्था में इनका उल्लेख हो जाना ही कोई बड़ी बात नहीं है और उम्मीद में व्यक्ति को अपने अधिकार प्राप्त नहीं हो जाते। अधिकारों का उपयोग बहुत कुछ परम्परा और अभ्यास पर निर्भर है। यदि लोग इन अधिकारों के प्रति उदासीन हैं तो धोखा उल्लेख का व्यवहार में कोई महत्व नहीं रहता। यह उल्लेख सभी काम में आता है जब जनता अपने अधिकारों की रक्षा करने में सतर्क रहे क्योंकि ऐसा होने में जब सभी राज्य व्यक्ति के अधिकारों में हस्तक्षेप करेगा व्यक्ति को उस समय यह सुविधा होगी कि वह राज्य के विरुद्ध न्यायालय में पुरार करे। इस उल्लेख में लोगों के सामने एक आदर्श भी उपस्थित कर दिया जाता है जिसकी प्राप्ति के लिये उन्हें यह आद दिनाता रहता है कि उन्हें लड़ना है। जहाँ तब इस सिद्धान्त की पवित्रता का सम्बन्ध है वह इस उल्लेख से सुरक्षित रहती है और हमीलिये सविधान एक महत्वपूर्ण वस्तु है। वैयक्तिक अधिकारों के सिद्धान्त के उल्लेख से सरकार की शक्ति व कार्यों की मर्यादा बंध जाती है। हमारे कार्यरूप होने में ऐसी स्थिति विद्यमान रहती है जिसमें व्यक्ति अपनी आत्मा की अभिव्यक्ति समुचित रूप में कर सके।

**प्रजातन्त्र और प्रथम महायुद्ध**—सन् १९१४-१८ के महायुद्ध में मित्र-राष्ट्रों ने यह घोषणा की थी कि वे प्रजातन्त्र की स्थापना के लिये समार को सुरक्षित बना रहे हैं। इसमें सशय भी नहीं कि बीमवी अतादी के धारम्भ से ही प्रजातन्त्र के एक नये अध्याय का श्रीगणेश हुआ। पहिली जनवरी सन् १९०१ में आस्ट्रेलिया के मध्य शासन की स्थापना हुई। १९०६ में दक्षिणी अफ्रीका के जनतन्त्रात्मक संघ शासन की नींव पड़ी। पर सन् १९१४ में जर्मनी ने बेलजियम पर आक्रमण करके उसकी तटस्थता का अतिश्रमण किया और ऐसे महायुद्ध का सूत्रपात हुआ जो चार वर्ष तक चला। पहिले इंग्लैंड ने युद्ध भूमि में पदार्पण किया उसके तीन वर्ष पश्चात् अमरीका भी युद्ध में सम्मिलित हो गया। युद्ध में सम्मिलित होने के साथ ही अमरीका के राष्ट्रपति विलसन ने संसार के राष्ट्रों को विश्वास दिलाया कि युद्ध के समाप्त होने पर शांति निर्णय ही उनके राजतन्त्र का आधार होगा। अर्थात् उनकी सरकार वैसी ही होगी जैसा कि वे स्वयं निर्णय करेंगे। युद्ध के पश्चात् इस घोषणा के अनुसार ही यूरोप में कई प्रजातन्त्र राज्यों का जन्म हुआ जिससे वैयक्तिक स्वतन्त्रता और समानता का अधिकधिक प्रचार हुआ और यह भावना सब जगह मान्य होकर दृढ़ हो गई।



अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में राष्ट्र सघ (League of Nations) के स्थापित होने से एक नये युग का जन्म हुआ जिसमें प्रत्येक राज्य के अधिकारी को समानता और न्याय के आधार पर उचित महत्व दिया जाने लगा। उस समय जनतन्त्रात्मक शासन प्रणाली का ही सब जगह बोलवाला था पर युद्ध के पश्चात् जो सन्धि हुई उसमें राष्ट्रपति विलसन के आत्मनिर्णय के सिद्धान्त को पैरो तले बुचलबुर सांभ्राज्यवाद के नये स्तम्भों की रचना कर दी। पदोक्रान्त जर्मनी ने अपना नया जीवन विमर (Weimar) शासन सविधान के अनुसार प्रारम्भ किया। यह शासन सविधान जनतन्त्रात्मक व सघात्मक था पर इटली में युद्ध के पश्चात् निराशा की बड़ी लहर फैली। जिस गुप्त संधि के आधार पर इटली युद्ध में सम्मिलित हुआ और उसमें जो भाग्योँ दिलाई गई थी वे पूर्ण न हो सकी। फलस्वरूप सन् १८४८ के उदार दल के आन्दोलन के अनुयायी ससद् प्रणाली (Parliamentary System) के समर्थकों को बड़ी निराशा हुई। वे बर्साई की संधि होते समय कूटनीति के युद्ध में अपना सिक्का न जमा सके। इस हार से जनता की निगाहों में वे गिर गये और जनतन्त्र की ओर से जनता उदासीन हो गई। इस उदासीनता की निराशा का मुसोलिनी ने पूरा लाभ उठाया और वह राज्यशक्ति अपने हाथ में कर इटली का अधिनायक बन बैठा। इस में सन् १९१७ की शान्ति से ज़ार की निरकुशता समाप्त हो गई और एक ऐसी शासन प्रणाली की स्थापना हुई जो उन्नीसवीं शताब्दी की जनतन्त्र-कल्पना से उतनी ही दूर थी जितनी कि सम्भवतः इटली की अधिनायक शासन प्रणाली, हालांकि इसमें सन्देह नहीं कि इन दोनों के मूलभूत सिद्धान्तों में पर्याप्त भिन्नता थी। इस में मार्क्स के दर्शन के आधार पर व्यक्तिवादी (Individualistic) सरकार से भिन्न सामूहिक (Collective) सरकार की उत्पत्ति हुई।

युद्ध की लूट के फलस्वरूप मध्य यूरोप में नये राज्य बन गये। आस्ट्रिया, हंगरी, तुर्की तथा जर्मन साम्राज्य के टुकड़े कर दिये गये और या तो वे छोटे २ राज्य बना दिये गये या समुक्त राष्ट्र की नाममात्र की अध्यक्षता में विजेताओं को सुपुर्द कर दिये गये। इस लूट से अधिकतर इंग्लैंड और फ्रांस ने लाभ उठाया और उनके उपनिवेशों की सख्या और बढ़ गई। युद्ध के पश्चात् जिस आत्मनिर्णय के सिद्धान्त पर प्रजातन्त्र की स्थापना की जाने वाली थी और जिसके लिये ही युद्ध लड़ने का वहाना किया गया था, वह उठाकर ताक पर रख दिया गया और साम्राज्यवाद का ज्यो का ल्यो बोलवाला रहा।

पहले महायुद्ध के पश्चात् भगार जनतन्त्र की स्थापना के लिये उत्पन्न ही प्रागुद्भिन्न बना रहा जिनका युद्ध के पूर्व था। निःसम्बन्धता या स्वयं सत्ता न हो सारा और यूरोप के राष्ट्र परस्पर स्पर्धा के कारण अपनी सैनिक शक्ति बढ़ा रहे। युद्ध के पक्षस्वरूप आशित गठिनाइयाँ बराबर चल रही थी और भाग नमाना उगमें स्थित था। इस आशित विपत्ति ने जर्मनी, आस्ट्रिया, पोल्या और दूसरे यूरोप के छोटे राज्यों की नवजात जनतन्त्रात्मक सरकारों को उत्साह हीन कर दिया। जर्मनी में जनतन्त्रात्मक-राज्य धीरे-धीरे दिन से दिन बढ़ते घाटकों में सभल मना और कुछ दिन अस्थिरता के अन्त में अपनी निर्जन नींव के कारण ढह कर गिर पड़ा। उगरे लक्ष्मण पर हिटलर के जर्मनी का जन्म हुआ। यही जन्म आस्ट्रिया में भी हुआ और वहाँ भी अधिनायकतन्त्र की स्थापना हुई। कुछ कुछ पोलैण्ड में भी यही हाल हुआ। इससे पक्षस्वरूप यूरोप में एक नया भय उत्पन्न हो गया क्योंकि अधिनायक सत्तायें पड़ोसी राष्ट्रों के प्रति अविश्वास धूना, वैरभाव और युद्धभय के सहारे ही अपना अस्तित्व सुरक्षित रखने का प्रयत्न करती हैं। इस वैरभाव की अग्नि में विभिन्न राजनैतिक भावनाओं के, विशेषकर समाजवाद और उसके विरोधी अधिनायकवाद के संघर्ष न प्री का काम किया। प्रत्येक राष्ट्र में पंमिस्ट सिद्धान्तों का प्रभाव पड़ने लगा जिससे जनतन्त्र प्रणाली अवाञ्छनीय समझी जाने लगी।

प्रथम महायुद्ध के अग्निबाण्ड की रात के डेर से दो प्रकार की सरकारों के प्रचुर निकले, एक तो समाजवादी सरकार के, जैसी रूस में स्थापित हुई और दूसरी अधिनायक सत्ता के, जैसी जर्मनी और इटली में उत्पन्न हुई। प्राधुनिक सरकारों के अध्ययन करने वाले विद्याधियों के लिये इन दोनों राज्यतन्त्र प्रणालियों में इनके आधारभूत सिद्धान्तों व इनकी संस्थाओं की बनावट की दृष्टि से पर्याप्त सामग्री मिल सकती है। इसका विवेचन हम इस पुस्तक में आगे चल कर करेंगे।

स्वतन्त्र तथा परतन्त्र सरकारें—प्राधुनिक राज्यों में कुछ की सरकारें स्वतन्त्र हैं और कुछ की परतन्त्र। इंग्लैण्ड, फ्रांस, स्वीडन राज्य अमेरिका, भारत-वर्ष आदि ऐसे देश हैं जहाँ राज्य प्रणाली जनता से प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से स्वीकृत है। इन सब राज्यों में सरकार का संचालन एक दल के द्वारा होता है या एके विधान के अनुसार होता है जो प्रजा की मान्य है, चाहे वह संविधान जनतन्त्रात्मक हो या अधिनायक-तन्त्रात्मक (dictatorial)। दूसरी

और वे राज्य हैं जिनको आत्मनिर्णय का अधिकार नहीं दिया गया है। या तो इस-  
लिये कि वे अपना शासन अपने आप करने के योग्य नहीं हैं या उनके सम्बन्ध  
में विदेशी शासक के विशेष उत्तरदायित्व हैं। सन् १९४७ से पहिले भारतवर्ष  
ऐसे ही राज्यों की गिनती में था, अब भी अफ्रीका के कुछ राज्य जो इटली के  
साम्राज्य के अंग थे या जो फ्रांस, जर्मनी व बेलजियम आदि के आधिपत्य में थे,  
और इनके अतिरिक्त भी छोटे छोटे उपनिवेश ऐसे ही राज्यों की श्रेणी में आते  
हैं। ये सभी सत्तार के धवल मुख पृष्ठ पर कालिमा के साक्ष्य हैं। प्रजातन्त्र प्रेमियों  
के लिये यह एक समस्या है कि इनको किस प्रकार स्वतन्त्र किया जाय क्योंकि  
शासक-राज्यों की सद्भावनापूर्ण घोषणाओं पर बिश्वास नहीं किया जाता।  
स्वयं इंग्लैंड ही जिसको जनतन्त्रात्मक और ससदात्मक प्रणाली का जन्मदाता  
कहा जाता है, बहुत से देशों पर आधिपत्य किये हुये था और यही आडम्बरपूर्ण  
दावा करता था कि वह सद्भावना से प्रेरित होकर ही शासित प्रदेश के हित  
में ही उस पर राज्य कर रहा है। द्वितीय महायुद्ध के पश्चात् भारतवर्ष, ब्रह्मा,  
मिश्र की स्वतन्त्रता मिल गई पर अब भी इंग्लैंड के आधिपत्य में कई छोटे  
छोटे राज्य हैं। प्रजातन्त्र के युग में यद्यपि विदेशी सत्ता का शासन नैतिक दृष्टि  
से किसी प्रकार भी न्यायपूर्ण नहीं कहा जा सकता पर फिर भी साम्राज्यवादी  
शक्तियाँ स्वार्थ के बल बहुत से राज्यों को अपने आधीन रखे हुये हैं और अपने  
स्वार्थ को ऊँचे ऊँचे सिद्धान्तों व आडम्बरपूर्ण शब्दों से ढकने का प्रयत्न करती  
हैं। ब्रिटेन के साम्राज्य के सम्बन्ध में बर्नार्ड शा (Bernard Shaw)  
ने अपने सहज ढंग से अंगरेजों के बारे में कहा था "कोई भी झूठी या बुरी  
बात ऐसी नहीं जिसे अंगरेज न करता हो पर आप उसको गलती करते हुये कभी  
नहीं पकड़ सकते। वह (अंगरेज) हर एक बात को किसी न किसी सिद्धान्त की  
आड में करता है, वह सिद्धान्त पर लड़ता है, व्यापार सिद्धान्त के द्वारा तुम पर  
शासन करता है और साम्राज्य सिद्धान्त के द्वारा तुम्हें परतन्त्र बनाता है।"  
परतन्त्र प्रदेश की राज्यतन्त्र प्रणाली का रूप विदेशी सत्ता द्वारा निर्धारित होता  
है और यह प्रणाली किसी न किसी सिद्धान्त से अनुकूल भी ठहराई जाती है।  
एक विभिन्न प्रदेशों की शासन प्रणालियाँ भी वहाँ की सरकार के उद्देश्य और  
उनके संचालन के ढंग की दृष्टि से निराली हैं और अध्ययन करने योग्य हैं।

आधीन प्रदेशों के रखने का अभिप्राय—विदेशी सत्ता अपने  
आधीन राज्यों के उपर इमनिचे शासन नहीं करती कि उसने द्वारा आधीन  
देश का हित हो, पर वह अपने ही व्यापक साधन के लिये उन पर अपना अधिकार

जमाये रहती हैं। विदेशी गन्ता की जो वणिज्य बड़े बड़े नाम होने हैं वे ये हैं —  
 (१) गन्ति के समय में कर, और बूट के समय में घन और घादमी मिलने हैं,  
 (२) पच्चा मान वाग्यानों के लिये, और वाग्यानों के गरी मान की गन्त  
 के लिये बाजार मिल जाता है; (३) गमुद्री और हवाई घट्टे मिलते हैं जहाँ से  
 विदेशी गन्ता की जल मेना और वायु मेना विदेशी गन्ता के जखमागों और वायु-  
 मार्गों व गाम्राज्य की रक्षा करती हैं; (४) इन आधीन राज्या में घामय राज्य  
 की बढ़ती हुई जनसंख्या के बगाने का क्षेत्र गुला रहता है और कभी कभी सामान-  
 प्रदेश के अपगधियों को भी आधीन देश में रहने के लिये स्थान दिया जाता है  
 जैसे पहले अमरीका में स्थित ब्रिटिश उपनिवेशों में, आस्ट्रेलिया में और कुछ  
 दिन तक अण्डमान टापू में किया जाता था, (५) सामान प्रदेश का यश भी इन  
 आधीन राज्यों से बढ़ता है जिसका उदाहरण अमरेखो को अपने गाम्राज्य पर अभि-  
 मान प्रदर्शन में मिलता है, यह बड़े अभिमान से कहा जाता था कि ब्रिटिश गाम्रा-  
 ज्य इतना विस्तृत है कि उसमें भूमि कभी छिपना नहीं। अपने अन्यायपूर्ण स्वामित्व  
 को आवर्षक आवरण पहनाने के लिये ही ये सामान-प्रदेश यह कहा करते हैं कि  
 वे आधीनस्थ प्रदेशों की प्रजा को स्वायत्त शासन की शिक्षा देने और स्वतन्त्र  
 होने के योग्य बनाने के लिये ही उन पर राज्य करते हैं। सर जार्ज बार्नवाल लेविंग  
 ने भारतवर्ष का उदाहरण देकर यह बताने का जो प्रयत्न किया कि आधीन  
 प्रदेश को क्या क्या हानि उठानी पड़ती है वह इस कथन से स्पष्ट हो जायगा —

“यद्यपि ब्रिटिश इण्डिया ने अमरेख पदाधिकारियों की चतुरता और  
 ईमानदारी से बहुत लाभ उठाया हो तब भी केवल अमरेखा को ही सबसे ऊँचे  
 पदों पर नियुक्त करने से, उनके ऊँचे वेतन और राज्य की आय कम होने के  
 कारण, एक ही ऐसे अमरेख व्यक्ति के सिर पर इतने कामों का बोझ लाद दिया  
 गया है कि बहुत से हिस्सों में अन्याय का बोलबाला है और वहाँ कोई सरकारी  
 लाभदायक काम नहीं होता। यदि जनता के स्थायी व महत्वपूर्ण हितों की रक्षा  
 की ओर अधिक ध्यान दिया जाता तो अमरेख अपमरो का वह अभिमानपूर्ण  
 व्यवहार जिससे प्रायः भारतीय जनता के हृदयों पर चोट पहुँचाई जाती थी  
 अधिक महत्व रखता। परन्तु खेद का विषय यह है कि देश के अधिक भाग में  
 जान और माल मुस्लिम से उनसे अधिक सुरक्षित कहे जा सकते हैं जैसे वे देशी  
 सरकारों के समय में थे और लोगों को ब्रिटिश शासन में जो मुख्य लाभ हुआ है  
 वह यही है कि बाहरी आक्रमणों से उनका बचाव हो गया है।”

ऐसे ही जोरदार शब्दों में सर जार्ज ने यह विश्वास करने से अस्वीकार किया कि कोई भी शासक प्रदेश कभी भी ऐसा कर सके कि आधीन देश की प्रजा को स्वायत्त शासन की धीरे धीरे शिक्षा देकर उनको पूर्ण स्वतन्त्र बना दे। वे कहते हैं कि "यदि कोई शासक-प्रदेश किसी आधीन देश को प्रतिनिधि संस्थाएँ तो बनाने देता है और यह कहता है कि वह उसे स्वायत्त-शासन करने देगा तो वास्तव में उसके साथ स्वतन्त्र देश जैसा व्यवहार नहीं करता, ऐसी दशा में उसका व्यवहार अपने अधीन देश को ऐसी राजकीय संस्थाएँ देकर जिनका बाहरी रूप तो हो पर वास्तविकता कुछ न हो, केवल चिढ़ाने का काम करता है। आधीन देश के साथ यह प्रवृत्तिनामात्र है कि उसे लोक संस्था प्रणाली का नाम-रूप तो दे दिया जाय पर वास्तव में एक स्वतन्त्र देश जैसा उनको कार्यरूप न करने दिया जाय। न ऐसी रियायतें आधीन देश को कोई लाभ पहुंचाती हैं बल्कि इसके विपरीत वे राजनीतिक फूट के बीज बो देती हैं और कदाचित् विद्रोह और युद्ध के भी, जो ऐसी रियायतें न देने से न होता।"१

इसीलिये स्वामी दयानन्द ने, जो भारतवर्ष के बहुत बड़े सामाजिक व धार्मिक सुधारकों और राजनीतिज्ञों में गिने जाते हैं, यह कहा था कि स्वराज्य सबसे उत्तम है। विदेशी सत्ता चाहे कितनी भी पक्षपात व धार्मिक द्वेष से रहित और आधीन देशवासियों के प्रति माता पिता के समान दयापूर्ण न्यायपूर्ण और व दानशील क्यों न हो, उनको पूर्णरूप से सुखी नहीं बना सकती। यह कथन वैसा ही है जैसे यह कि अच्छी सरकार स्वराज्य का स्थान नहीं ले सकती।

**उत्तरदायी व अनुत्तरदायी सरकारें**—सरकारों का, चाहे वे स्वतन्त्र राज्यों की हों या परतन्त्र राज्यों की, एक दूसरी दृष्टि से भी वर्गीकरण किया जाता है। यह यह है कि कोई सरकार अपनी प्रजा की उत्तरदायी है या नहीं। जब किसी सरकार का शासन प्रबन्ध जनता या उसके प्रतिनिधियों की इच्छानुसार संचालित होता है तो हम कहते हैं कि सरकार उत्तरदायी है। ऐसी सरकार में कार्यपालिका इस प्रकार से प्रशासन करती है कि जनता या उसके प्रतिनिधि उससे प्रसन्न रहें। जहां प्रत्यक्ष जनतन्त्र आज भी प्रचलित है जैसे स्विट्जरलैण्ड के कैंटनों में, वहां कार्यपालिका जनता को प्रसन्न रखने का सतत प्रयत्न करती है और जहां प्रतिनिधिक प्रजातन्त्र प्रणाली से प्रशासन होता है वहां प्रतिनिधियों की प्रगतिता पर दृष्टि रख कर कार्यपालिका अपना कार्य करती है। जहां जनता की इच्छा या अनिच्छा की परवाह न कर कार्यपालिका उन पर स्वेच्छा से शासन

करती है उसकी अनुसूचीयों मर्याद करते हैं ।

सरकार एक पंचोद्घा संगठन है—आधुनिक राज्यों में जीवन शतना जटिल हो गया है और उसकी रूप रेखा निश्चित करने वाले कारणों में ऐसी होनेवाती हैं कि आधुनिक शासन संगठन की पहले की अपेक्षा अधिक मात्रा में शासन कार्य करना पड़ता है । इस शासन कार्य के अन्तर्गत मानुषों का बनाना, उचित पालन करवाया और न पालन करने वाले को दण्ड देने की व्यवस्था करना, यह सब आते हैं । राजनीतिक शासन करने की कई पद्धतियाँ बताई हैं जिनमें प्रजा की अधिक से अधिक स्वतन्त्र और मुक्त बनाया जा सके और साथ ही शासन-प्रबन्ध के गुणों में कमी न हो और न शासन परिवर्तन का डर रहे । अरस्तू ने मर्याद के तीन अंग वाला सिद्धान्त अपनी प्रसिद्ध पुस्तक "दी पॉलिटिक्स" में प्रतिपादित किया था । उसने इन तीनों अंगों के अलग अलग नाम दिये हैं, पहला मनन करने वाला, दूसरा राज्यपदों में सम्बन्ध रखने वाला और तीसरा न्याय करने वाला ।

सरकार के तीन अंग—अरस्तू के पश्चात् कई राजनीति-विचारकों ने इस तीन अंग वाले सिद्धान्त की विवेचना की । अब यह सिद्धान्त इतना सर्व-मान्य हो गया है कि प्रत्येक आधुनिक राज्य में इन्हीं तीनों अंगों के सामूहिक प्रयत्न से शासन कार्य सम्पादित होता है । इन तीनों अंगों को, विधিনিर्बन्धकारी (Legislative) कार्यकारी (Executive) और न्यायकारी (Judicial) मना करते हैं ।

मोंटेस्क्यू (Montesquieu) और अधिकार विभागात्मक सिद्धान्त—यद्यपि अब सभी प्रगतिशील राज्यों ने राज्यसत्ता व अधिकारों को तीन विभागों, निर्बन्धकारी, कार्यकारी और न्यायकारी में बांटने की पद्धति को मान लिया है और उसकी व्यावहारिक रूप भी दे दिया है पर पहले पहल इस विभाजन के मूल—स्येत सिद्धान्त का प्रतिपादन प्रसिद्ध राजशास्त्री मोंटेस्क्यू (Montesquieu) ने अपनी 'दी स्पिट ऑफ लाज' नामक पुस्तक में किया था । उदार दल के राजनीतिज्ञ ने इस सिद्धान्त का लोकसत्ता की रक्षा करने वाला गढ़ बह-कर स्वागत किया ।

मोंटेस्क्यू लिखते हैं "जब निर्बन्धकारी और कार्यकारी सत्ता एक ही व्यक्ति या व्यक्ति समूह के सुपुर्द कर दी जाती है तो कोई भी नागरिक स्वतन्त्र नहीं रह सकता क्योंकि उसे यह भय बना रहेगा कि वह राजा या परिपक्व उत्पी-ड्य कानून बनावेगा और उनको निर्दयतापूर्वक प्रयोग करेगा । उस दशा में भी

स्वतन्त्रता न रहेगी जब तक कि न्यायकारी सत्ता (Judiciary) निर्वन्धकारी (Legislative) और कार्यकारी (Executive) सत्ता से पृथक् न कर दी जाय। जहाँ उसका निर्वन्धकारी सत्ता से मेल कर दिया जाता है वहाँ स्वेच्छाचारी शासन से प्रजा की स्वतन्त्रता और जीवन की रक्षा नहीं की जा सकती क्योंकि न्यायाधीश ही व्यवस्थापक बन जायगा। जहाँ इस न्यायकारी सत्ता का मेल कार्यकारी सत्ता से कर दिया जायगा वहाँ न्यायाधीशों द्वारा अत्याचार व हिंसा की सम्भावना सदा बनी रहेगी। यदि एक ही व्यक्ति या संस्था, चाहे वह विशिष्ट व्यक्तियों की ही या साधारण लोगों की, कानून बनाने, उन कानूनों को कार्य रूप देने और अपराधियों को दण्ड देने के तीनों अधिकारों का उपयोग करेगी तो हर वस्तु समाप्त हो जायगी।”

**विधान मंडल—**राज्य में विधान मण्डल कानूनों के बनाने और उनका संगाधन करने का कार्य करता है। अनियन्त्रित राजसत्ता (Monarchy) में राजा की आज्ञा ही राज्य का कानून समझा जाता है पर किन्ती भी लोकसत्तात्मक प्रजातन्त्र में शासन कार्य नहीं चल सकता यदि वहाँ ऐसा विधान मण्डल स्थापित न किया जाये जिसका एकमात्र कर्तव्य यह हो कि वह सारे राज्य या उसके किसी भाग के निवासियों को सुखी बनाने वाले श्रेय कारक विषयों का मनन करे और उससे अनुकूल विधियों की रचना करे। छोटे राज्यों में सारी प्रजा इस काम को कर सकती है। यूनानी नगर राज्यों में व अब भी स्विट्जरलैंड के कुछ छोटे कैंटनों (प्रान्तों) में प्रजा के सब व्यक्ति सम्मिलित होकर कानूनों की व्यवस्था करते हैं। पर अब प्रायः राज्यों का ऐसा छोटा रूप नहीं होता और प्रजा की संख्या करोड़ों और अरबों में होती है। इसलिये ऐसे राज्यों में यह सम्भव नहीं हो सकता कि सारी प्रजा एक चित्त होकर कानूनों की व्यवस्था करें। उनमें तो यही सम्भव है कि प्रजा द्वारा चुने हुये कुछ प्रतिनिधि ही विधान मण्डल बनाकर राज्य के लिये कानून बनावें। कुछ समय के पश्चात् यह प्रतिनिधि मण्डल इतना अनुभवी हो जाता है कि कानून-निर्माण कला में यह विशेषता की पदवी प्राप्त कर लेता है। यह प्रतिनिधि प्रणाली सबसे प्रथम इंग्लैंड में आरम्भ हुई और उससे पश्चात् लगभग सभी राज्यों ने इसे अपना लिया है।

**विधान मण्डल के भिन्न भिन्न रूप—**द्विगुही व एक गूही (Bicameral or Unicameral)—प्राचीन काल में धर्म, नैतिक नियम और राजाशा में तीन कानून थे उद्गम थे। रीति-रिवाज की भी बड़ा महत्व दिया जाता था। पर प्राच्यन राज्यों में विचार विमर्श के पश्चात् वैज्ञानिक रीति

ने ही पालनो की व्यवस्था की जाती है, यद्यपि इन कार्य में रीति-रिवाजों, न्याय-तन्त्रों और न्यायालयों के निर्णयों का भी प्रभाव पड़ता रहता है। इनलिये राज्य-मन्त्र राज्य में विधान मण्डल को बनावट और उगरे कर्तव्यों पर अधिकारों का बड़ा महत्व समझा जाता है। इंग्लैण्ड के इतिहास के अध्ययन करने में यह भासूँ हो जायगा कि परम्परा ही पार्लियामेण्ट के दो भाग हो गये थे, एक हाउस ऑफ लार्ड्स (House of Lords), और दूसरा हाउस ऑफ कॉमन्स (House of Commons), ऐसा विभाजन किसी बंगालिय दृष्टि या सिरोप उद्देश्य में प्रेरित न हुआ था। पर दूसरे राज्यों ने जब इंग्लैण्ड की पार्लियामेण्ट-प्रणाली का अनुकरण किया तो उन्होंने भी द्विगुही व्यवस्थापन मण्डल की पद्धति का अपनाया और दो गृहों की स्थापना की। कुछ राज्य अब भी एक ही गृह (House) में काम चलाते हैं। अतः विधान मण्डल दो प्रकार का होता है एक द्विगुही जिसमें दो सभायें पालन चलाते हैं कार्य में भाग लेती हैं, और एकगुही जिसमें एक ही सभा पालन चलाती है।

**द्विगुही पद्धति के गुण**—राजशास्त्रियों में बहुत से इन मत के समर्थक हैं कि द्विगुही पद्धति एकगुही पद्धति से अधिक लाभदायक है। दो गृहों के होने पर एक गृह में जब कोई विधेयक (Bill) पारा हो जाता है तो वह दूसरे गृह में विचारार्थ प्रस्तुत किया जाता है और वहाँ एक बार पुन खसकी आलोचनात्मक परीक्षा हो जाती है जिससे उमके वचे दूरे दोष भी दूर हो जाते हैं। इस प्रकार दूसरा गृह का १॥ को दोहरा कर समीक्षण करने का महत्वपूर्ण कार्य करता है। दूसरे आधुनिक राज्य में सामन्य का कार्य इतना अधिक हो गया है कि एक ही गृह के लिये यह कठिन हो गया है कि वह प्रत्येक योजना पर सूक्ष्म निरीक्षण कर सके। यदि दूसरे गृह में भी कुछ विधेयक प्रारम्भ कर दिये जायें तो दोनों गृहों में साथ साथ बहुतसा विधान-कार्य सम्पादित किया जा सकता है। इस प्रकार दो गृहों के होने से काम की मात्रा बढ़ जाती है। यह ठीक है कि प्रत्येक विधेयक एक घंटा सभा में स्वीकृति के लिये भेजना पड़ता है और उससे काम में कमी होने की सम्भावना नहीं पर बहुत भ विधेयक प्रारम्भ में ही रुक हो जाते हैं और दूसरे गृह में जाने की आवश्यकता ही नहीं रहती। अतः दो गृहों के होने से यह आसानी रहती है कि जिस गृह में कम काम हो वहाँ एस विल प्रारम्भ हो जिनके सम्बन्ध में निश्चित रूप से पहले यह नहीं कहा जा सकता है कि वे वांछनीय हैं या नहीं। वहाँ यदि अनावश्यक सिद्ध हो गये तो उन्हें भाग बढ़ने और दूसरे गृहों के समय नष्ट करने का अवसर ही नहीं मिलता। ऐसी वृत्त तब न हो सकती थी जब एक ही विधान मण्डल को सब काम करना पड़ता। तीसरी बात यह है



कि जहाँ दो गृहों का विधान-मण्डल होता है वहाँ उनमें से एक साधारण लोक सभा होती है जिसे प्रथम सदन (Lower House) कहते हैं। इसमें प्रजा से प्रत्यक्ष निर्वाचित कम आयु वाले प्रतिनिधि बैठते हैं। उनमें दलबन्दी का पुट प्रचुर माना में रहना है। प्रायः ऐसा होता है कि किसी विषय में वादविवाद इतना बढ़ जाता है कि उनमें आपस में अनावश्यक गर्मागर्मी हो जाती है और उस समय वे प्रस्तुत विषय के गुण दोषों पर विवेकशील होकर ठण्डे दिमाग से मनन नहीं कर पाते। फलतः कभी कभी इस तनावपूर्ण से लोकहित के विरुद्ध भी निर्णय हो जाते हैं। ऐसी अवस्था में दूसरा सदन (Lower House) जिसमें अनुभवी स्थिर बुद्धि वाले व्यक्ति होते हैं जो सहज ही भावावेश में नहीं आ जाते व जल्दी ही लोभवश होकर अनौचित्य की ओर नहीं झुकते, वह शान्तिपूर्वक सूक्ष्म विचार के द्वारा प्रथम सदन के निर्णय के गुण दोषों पर पुनः विचार करते हैं। दूसरे शब्दों में, दूसरा सदन प्रथम सदन को जल्दी में, बिना ठीक ठीक विचारे हुये, बनाये हुये विधेयको पर रोक लगाने का काम करती है। चौथी बात यह है कि प्रथम सदन प्रादेशिक आधार पर साधारण जनता का प्रतिनिधित्व करती है। उसमें उन हितों व वर्गों के प्रतिनिधि नहीं होते जो राज्य में स्थिरता लाते हैं, जैसे अल्प जन सहायक धन सम्पत्ति के स्वामी, जमींदार, उद्योगपति आदि जिनका हित इसमें है कि राज्य में सुरक्षा व शान्ति रहे। इस दोष को दूसरे सदन की स्थापना करके दूर किया जा सकता है जिसमें ऐसे लोगों के प्रतिनिधि रहें जिनकी प्रधानता सख्या-बाहुल्य पर निर्भर नहीं वरन् जो या तो अपने अनुभव, वैयक्तिक योग्यता व सदाचरण के कारण राज्य के गणसभ में सहायक और शुभचिन्तक हैं या जिनका हित राज्यके हित से सम्बद्ध हुआ है। यह कहने की आवश्यकता नहीं कि इनके प्रतिनिधियों का निर्वाचन या नियुक्ति प्रथम सदन के सदस्यों के निर्वाचन के भिन्न रीति पर होनी चाहिये। इस ढंग से राज्य के विधान मण्डल में सब वर्गों व सब हितों का उचित प्रतिनिधित्व होना सम्भव हो जाना है। पाचवीं बात यह है कि दूसरे सदन में सदस्यों की संख्या कम होने से व उनमें प्रथम सदन सदस्या की अपेक्षा योग्य ध्यानित के रहने से वहाँ कानून बनाने में अधिक समय तक गूँथम मनन हो सकता है। प्रथम सदन में वाक्पटुता दिखाने में ही बहुतसा समय निपट जाता है। दूसरे सदन में ज्ञानवान् व परिपक्व बुद्धि वाले ध्येयविषय के रहने से विधि निर्माण काय में दक्षता और दूरदर्शिता का पुट रहता है।

द्विगृही पद्धति के दोष—द्विगृही पद्धति के समर्थकों के विरुद्ध व लागू हैं जो यह कहते हैं कि दूसरे सदन (Upper House) जिस उद्देश्य से

बनाए गये थे उगे हुए करने में समर्थ रहे हैं। उनका यह भी कहना है कि प्रजा-  
तन्त्र राज्य में यदि दूसरे गदन के सदस्यों का निर्वाचन जनता द्वारा होता है और  
यदि उससे बड़ी अधिकार हो जो प्रथम गदन (Lower House) के है  
तो दूसरे गदन के केवल प्रथम गदन का द्विगुणीकरण हो जाता है। इस विधान  
संगठन केवल अधिक गतिशील और आवश्यकता से भी बढ़ा देता है। दूसरे यदि  
प्रायः और इंग्लैंड की तरह दूसरे गदन के अधिकार प्रथम गदन के सम हों तो  
उमड़ा होना न होना बार्ड महत्व नहीं रखता। सींगे, यदि दूसरा गदन अधिक  
अनुसार हो और उगरे सदस्यों का निर्वाचन प्रथम गदन के सदस्यों की प्रेरणा  
अधिक समुचित क्षेत्र में हुआ हो, तो वह गरीब के पाचवें पहिये के समान शासन  
की प्रगति में रोक लगाने के सिवाय कुछ नहीं कर सकता। इससे वह प्रजातन्त्र  
की विशेषता ही मिट होगी। चौथी बात यह है कि यदि बनाडा की तरह दूसरे  
गदन के सदस्यों का नामनिर्देशन किया जाये तो उसमें नामनिर्देशन करने वाले  
अधिकारी (Authority) का ही विधायिनी-शक्ति (Legislative  
power) सुपुर्द हो जाती है। यदि इंग्लैंड की तरह इस सभा की सदस्यता  
पैतृक अधिकार पर निर्भर हो और उसकी स्थिति परम्परागत हो गई हो तो यह  
मान लिया जाता है कि विधायिनी बुद्धि माता पिता से प्राप्त होती है या सन्तान  
को दी जा सकती है, जो मर्यदा प्रतीत नहीं होता। यदि इस सभा में व्यवसायों  
व विहित वर्गों के प्रतिनिधि रखे जायें तो यह निश्चय करना सम्भव हो जाता  
है कि उन सब व्यवसायों और वर्गों में प्रत्येक को बितना प्रतिनिधित्व दिया जाय।  
यह भी कहा जाता है कि दूसरे गदन को न रद्द कर दूसरी युक्तिओं से बड़ी काम  
निकासी जा सकती है जो यह सभा करती है। उदाहरणार्थ एक गृह स्थापित करने  
के साथ साथ कमेटी पद्धति अपनाई जाय। प्रत्येक शासन विभाग के लिये  
एक स्थायी कमेटी बना दी जाय जो विधेयकों पर पहले विचार करे और फिर  
उन्हे धारासभा में अन्तिम स्वीकृति के लिये भेजे, या किसी भी विधेयक के पास  
होने से पूर्व उस पर जनता की राय ली जाय अथवा विशेषज्ञों का परामर्श प्राप्त  
किया जाय कि क्या वास्तव में अमुक विधेयक वाछनीय और पर्याप्त है या नहीं।  
ऐसा करने से विधेयक के पास होने में आवश्यक देरी और छिद्रावेष्टा की कड़ी  
सुविधा हो जायगी जिसके कारण ही दूसरे गदन का अस्तित्व आवश्यक समझा  
जाता है।

**संघ शासन और दूसरा गदन—**द्विगुणी पद्धति के समर्थकों का कहना है  
कि संघ-शासन में दूसरा गदन का होना नितान्त आवश्यक है। उससे द्वारा  
उपराज्यों की समता अक्षुण्ण रखी जा सकती है क्योंकि उसमें छोटे बड़े

सब उपराज्यों को समान प्रतिनिधित्व दिया जाता है। सघ-शासन में यह सभा उपराज्यों के विशेष अधिकारों की रक्षक समझी जाती है। यदि वह उपराज्यों की परिपक्व न हो तो बड़े उपराज्य प्रथम सदन में अपने प्रतिनिधियों की संख्या बाहुल्य के बल पर छोटे राज्यों से बाजी मार ले जाया करेंगे क्योंकि प्रथम सदन में जन संख्या के अनुपात से ही उपराज्यों को प्रतिनिधित्व मिलता है। ऐसा होने से सघ-शासन में उपराज्यों की समानता का जो महत्वपूर्ण सिद्धान्त है वह समाप्त हो जायगा। इस सम्बन्ध में यह निस्सन्देह ठीक है कि सब सघ-शासनो में सघ शासन स्थापित होते समय इस बात पर जोर दिया गया कि दूसरा सदन बनना चाहिये जिसमें सब सघोभूत इकाइयों को समान प्रतिनिधित्व मिल जाय। यही नहीं बल्कि इन इकाइयों ने सघ में सम्मिलित होने के लिये यह शर्त लगा दी कि ऐसी परिपक्व बनना चाहिये। पर सघ शासन विधान मंडल के व्यावहारिक रूप को देखकर हम कह सकते हैं कि जिस भय के कारण दूसरे सदनों का बनना आवश्यक समझा गया वह निर्मूल था। जैसी भाशा की जाती थी वैसे वे दूसरे सदन उपयोगी सिद्ध नहीं हुये।

**दोनों गृहों की रचना और उनके अधिकार—**माधुनिक राज्यों में यह एक बड़ी भारी समस्या है कि विधान मण्डल के दोनों गृहों की रचना किस प्रकार की जाय और उनमें किसको अधिक व किसको कम अधिकार दिये जायें। साधारणतः जो स्थिति पाई जाती है वह यह है कि दूसरे सदन प्रायः प्रथम सदन से अल्पसंख्यक होते हैं। केवल ब्रिटिश हाउस आफ लार्ड्स ही उस नियम में एक अपवाद है। इनके अधिकार या तो प्रथम सदन से कम होते हैं या बराबर। पर अमरीका में दूसरा सदन जिमे.सीनेट (Senate) कहते हैं प्रतिनिधि-सभा (House of Representatives) से अधिक शक्तिशाली है और वह सत्तार के अन्य दूसरे सदनों में सब से अधिक अधिकारों का उपभोग करती है। ब्रिटिश हाउस आफ लार्ड्स के अधिकार सब से कम हैं। दूसरे सदन की अवधि प्रथम सदन से लम्बी होती है, ब्रिटिश हाउस आफ लार्ड्स तो कभी समाप्त होता ही नहीं। कनाडा में मदस्य आजीवन दूसरे सदन में बैठ सकते हैं। आय-व्यय सम्बन्धी विषयों में प्रथम सदन को अन्तिम अधिकार होता है यद्यपि अमरीका में दोनों सदन को समान अधिकार हैं केवल यही प्रतिबन्ध है कि धन विधेयक (Money bills) प्रथम सदन में प्रारम्भ होने हैं। बहुत से देशों में दूसरे सदन को उच्च

राज्यसंघारियों और राज्यदाधिकारियों के विच्छेद मगाने लगे अभियोगों को गुप्तने और निर्णय करने का भी अधिकार प्राप्त है। जहाँ उपर्युक्त सम्प्रदाय निर्वाचन होती है वहाँ प्रायः इनके निर्वाचन के लिये मताधिकार मनुचिन होता है परन्तु कुछ छोटे में व्यक्ति इनके सदस्यों का निर्वाचन करते हैं। वही वही सम्प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली में सदस्यों का चुनाव किया जाता है। पर समीक्षा म मन् १९१३ के पदचान् सीनेट के सदस्यों को प्रत्येक उपराज्य की मतधारण जनता ही चुनने लगी है। ऐसी ही प्रथा आस्ट्रेलिया में भी प्रचलित है। पास में जुड़ी हुई तारिणी (Table) में द्विगुही विधानों वाले राज्यों के विधान मण्डलों के दोनों की तुलनात्मक रचना और अधिकार दिये हुये हैं।

**विधान मण्डलों की विभिन्न निर्वाचन प्रणालियाँ—**प्रत्येक राज्य में विभिन्न निर्वाचन प्रणालियों के द्वारा विधान मण्डलों में प्रतिनिधि चुन कर भेजे जाते हैं। इंग्लैण्ड में एक-प्रतिनिधिक निर्वाचन क्षेत्रों (Single member constituencies) से पार्लियामेण्ट के सदस्य चुने जाते हैं। केवल विश्व-विद्यालय वाले क्षेत्र में एक से अधिक सदस्य चुने जा सकते हैं। जो उम्मीदवार अपेक्षाकृत सय से अधिक मत अपने पक्ष में प्राप्त करता है वही निर्वाचित समझा जाता है। चाहे इन मतों की संख्या उस निर्वाचन-क्षेत्र के मतधारकों की संख्या या मतदाताओं की संख्या के आधे से अधिक हो सयवा न हो। इस पद्धति को निर्वाचन की अपेक्षाकृत मताधिक्य पद्धति (Relative majority system of election) कह कर पुकारते हैं। यह पद्धति तब तक बड़ी सफल सिद्ध हुई जब तक इंग्लैण्ड में उदार (Liberal) और अनुदार (Conservative) दो दल थे और केवल दो दलों के उम्मीदवारों में ही प्रतिद्वन्द्वता चलती थी और दोनों में से मतधारक एक को चुनते थे जिससे बहुमत की ही जीत होती थी। लेबर पार्टी के आने के बाद यह पार्टी बहुमत का प्रतिनिधित्व कराने में स्पष्टतया सफल न हो सकी। ऐसा क्यों होता है, यह हम आगे बतायेंगे। जहाँ अपेक्षाकृत मताधिक्य प्रणाली प्रचलित है वहाँ प्रत्येक दल को अपनी संख्यानुसार प्रतिनिधि भेजने का अधिकार नहीं मिल पाता चाहे वहाँ निर्वाचन क्षेत्र में केवल दो ही राजनैतिक दल हो। निम्न-

लिखित आकड़ इसको स्पष्ट कर देंगे । कनाडा के प्रथम सदन के लिये सदस्यों के निर्वाचन में जो मत (Vote) पड़े उनसे ये आकड़े सम्बन्धित हैं —

| निर्वाचन का वर्ष | प्रान्त           | दल              | मत जो दल को प्राप्त हुये | स्थान जो दलको मिले |
|------------------|-------------------|-----------------|--------------------------|--------------------|
| १६०४             | नोवा स्कोटिया     | लिवरल           | ५६,५२६                   | १८                 |
|                  | "                 | कन्जरवेटिव      | ४६,१३१                   | शून्य              |
| १६११             | ब्रिटिश कोलम्बिया | लिवरल           | २५,६२२                   | ३                  |
|                  |                   | कन्जरवेटिव      | १६,३५०                   | शून्य              |
| १६२६             | एलबर्टा           | फार्मर्स पार्टी | ६०,०००                   | ११                 |
| १६२६             | मैनीटोवा          | कन्जरवेटिव      | ४६,०००                   | १                  |
|                  |                   | लिवरल           | ८३,०००                   | शून्य              |
|                  |                   | प्रोग्रेसिव     | ३८,०००                   | ७                  |

**अनुपाती प्रतिनिधित्व पद्धति—**(System of proportional representation)—यह सभी मानने लगे हैं कि अपेक्षाकृत मताधिक्य प्रणाली (Relative majority system) में बड़ा दोष है । इसलिये उसे सुधारने के लिये कई नई योजनाएँ तैयार हुई हैं, उनमें से सब से महत्वपूर्ण अनुपाती प्रतिनिधित्व प्रणाली है । इस प्रणाली से प्रत्येक राजनीतिक दल को लोकसभा में उसी अनुपात में स्थान मिलते हैं जो अनुपात उस दल के लिये पड़े हुये मतों में और कुल डाले हुये मतों में होता है । इस प्रणाली में बहु-प्रतिनिधिक निर्वाचन-क्षेत्र होते हैं और मतदाताओं को या तो निर्वाचित होने वाले उम्मेदवारों की सूची से कम मत देने का अधिकार होता है या उनको यह भुविधा दे दी जाती है कि वे मारे बोट एक ही उम्मेदवार का दे दे अथवा उन्हें एक से अधिक उम्मेदवारों में बांट दें । एक दूसरी निर्वाचन प्रणाली में एक मतदाता को एक मत देने का अधिकार होता है पर वह उम्मेदवारों के लिये अपनी प्रमाणित रजिस्टर्ड पेपर (मत-पत्र) पर उम्मेदवारों के नाम के सामने १, २, ३, ४ सम्ख्या लिखकर प्रकट करता है । इस प्रणाली में बड़ी पेचीदगी रहती है जिसका वर्णन करना यहाँ आवश्यक नहीं है ।

की गरिमा के समान है। मन्त्रिमण्डल में वे सब मन्त्री, पार्लियामेण्टरी सेक्रेटरी, व हुगरे पदाधिकारी होते हैं जो मन्त्रिपरिषद् के त्यागपत्र देने पर अपने सब पदों या त्याग कर देते हैं। परिषद् में प्रधान मन्त्री ही प्रभुग व्यक्त होता है, परिषद् उसी की बनाई हुई होती है और वही उसी परिषद् की सामन नीति की रूप रेखा निश्चिन्ता करता है। बीच बीच में सामन विभाग बिग बिग मन्त्री को मित्रों, यह वही निर्णय करता है। यदि कोई मन्त्रि पदत्याग करता है तो वह अपना त्यागपत्र प्रधान मन्त्री को देता है, पर उसने ऐसा पदत्याग करने पर गारे मन्त्रिमण्डल को पदत्याग दिये हुये समझा जाता है। प्रधान मन्त्री ही प्रथम मदन का नेतृत्व करता है और अपनी मन्त्रिपरिषद् पर लगभग हुये अभियोगों का प्रतिवाद कर उसकी नीति का समर्थन करता है।

इस प्रणाली का तीसरा सिद्धान्त यह है कि मन्त्रिपरिषद् अपने पद पर उस समय तक आसीन रहती है जब तक वह प्रथम मदन की विद्वान पात्र बनी रहती है। जैसा ही प्रथम मदन का इस पर में विद्वान उठ जाता है, वह पदत्याग कर देती है। यह अविद्वान या तो अविद्वान के प्रस्ताव के पास होने से प्रकट हो सकता है या तब जब कि प्रथम मदन मन्त्रिपरिषद् द्वारा प्रस्तुत किसी महत्वपूर्ण योजना को अस्वीकृत कर दे अथवा मन्त्रिपरिषद् द्वारा किये हुये किसी कार्य की निन्दा करे और उसमें अपनी असम्मति प्रकट करे। यदि ऐसा किये जाने पर मन्त्रिपरिषद् यह निर्णय करती है कि उसकी नीति ठीक है और प्रथम मदन का मन गलत है और जनता उसकी नीति का ही समर्थन करेगी न कि प्रथम मदन के मत का, तो उसे यह स्वतन्त्रता रहती है कि वह प्रथम मदन के विघटन कराने का प्रयत्न करे और विघटन हो जाने के पदचात् जनता में अपनी नीति के समर्थन की प्रार्थना करते हुये नये निर्वाचन में भाग ले। यदि इस मन्त्रिपरिषद् के दल के लोग ही अधिकांश प्रथम मदन के सदस्य चुन लिये जायें तब तो वह परिषद् पदासीन बनी रहती है वरना पद त्याग कर देती है विरोधी पक्ष नई परिषद् बना कर सरकार की धागडोर अपने हाथ में लेता है। पार्लियामेण्टरी प्रणाली की यह पद्धति इसकी आत्मा है।

चौथा सिद्धान्त यह है कि मन्त्रिमण्डल के सब सदस्य उस पक्ष के होने चाहियें जिसका प्रथम मदन में बहुमत है और जिस पक्ष को राज्यतंत्र का भार सौंपा गया हो। ऐसा करने से सामन नीति में एकरूपता रहती है भिन्न भिन्न वह पक्षों की नीति में खिचड़ी नहीं बनती और न शासन कार्यों में खोवातानी का अवसर रहता है। परन्तु यदि प्रथम मदन में दो से अधिक राजनीतिक पक्ष

हैं और उनमें से किसी का भी बहुमत न हो तो सबसे प्रभावशाली पक्ष के नेता से मन्त्रिमण्डल बनाने को कहा जाता है। वह मन्त्रिमण्डल में या तो अपने ही पक्ष के लोगो को रखे और इस आशा में शासन-भार अपने ऊपर ले ले कि दूसरे पक्ष उस से सहयोग करेंगे या वह दूसरे पक्षों में से भी कुछ व्यक्तियों को अपने मन्त्रिमण्डल में रख ले जिससे वे पक्ष उसका समर्थन करते रहे। ऐसी मन्त्रि-परिषद् मिली जुली परिषद् (Coalition cabinet) कहलाती है। मिली जुली परिषद् की शासन नीति उक्त कई राजनीतिक पक्षों के सिद्धान्तों के सम्मिश्रण से निर्धारित होती है जिनके सहयोग से मन्त्रिपरिषद् बनती है। इसलिये परिषद् के सदस्यों में वह दृढनिष्ठता और एकाग्रता नहीं रहती जो समान सिद्धान्तों पर चलने वाले एक आदर्श की प्राप्ति का यत्न करने वाले संगठन में हुआ करती है। फलतः ऐसी परिषद् बहुत दिनों तक नहीं टिकती और जब तक यह रहती है उसकी नीति में दृढता नहीं आने पाती।

संसदात्मक या पार्लियामेण्टरी राजतन्त्र प्रणाली के गुण—जिस राज-तन्त्र प्रणाली का हमने ऊपर वर्णन किया है उसमें कई अच्छाइयाँ हैं। पहली बात तो यह है कि इस प्रणाली में विभिन्न पृथक् पृथक् राजनीतिक पक्षों का होना आवश्यक है। इन पक्षों का अपना अपना कार्यक्रम होता है जिससे वे राज्यशक्ति को अपने अधिकार में कर पूरा करने की घोषणा किया करते हैं। इस कार्यक्रम को वे जनता के सामने रखते हैं और यह आशा करते हैं कि जनता उनके कार्यक्रम से सहमत होगी तो उन्हें प्रथम सदन के लिये चुनेगी। यदि वे बहुमत प्राप्त करने में सफल होते हैं तो शासन सत्ता संभालने और अपने कार्यक्रम को व्यावहारिक रूप देने हैं। राजनीतिक पक्षों के आधार पर निर्वाचन होने से साधारण जनता की बहुत सी राजनीति सम्बन्धी बातों की जानकारी हो जाती है। इससे राजकीय जीवन में उनकी रुचि बढ़ती है। वे अपने अधिकारों व कर्तव्यों को अच्छी तरह समझने लगते हैं और उन्हीं के अनुसार अपने जीवन व्यापार की रूप-रेखा बना देने में प्रयत्नशील होते हैं। दूसरे, इस प्रकार निर्वाचन होने से अपनाई जाने वाली शासन नीति का रूप अच्छी तरह व्यवस्थित हो जाता है और सब की उमके विषय में जानकारी हो जाती है जो समाज के योगक्षेम के लिये बड़ी महत्वपूर्ण बात है। शासन-सत्ता की भी नीति व आदर्श के लिये इधर उपर भटपना नहीं पड़ता। उसके सामने निश्चित ध्येय व आदर्श रहता है जिस पर पहुँचने के लिये जनता ने उसे पदासीन किया है। तीसरे इस प्रणाली में शासन नीति के गुण-दोष की चर्चा अती आती होती है। विरोधी पक्ष हमेशा सरकार के

**मतदाताओं और उनके प्रतिनिधियों का सम्बन्ध**—यह प्रश्न उठा करता है कि मतदाताओं और उनके प्रतिनिधियों में कैसा सम्बन्ध रहना चाहिये। क्या प्रतिनिधि अपनी इच्छानुसार विधान मण्डल में किसी योजना को स्वीकार या अस्वीकार करने के लिये स्वतन्त्र हैं? यदि नहीं तो क्या उन्हें अपने मतदाताओं की इच्छा के अनुसार व्यवहार करना चाहिये? उसे अपने मतदाताओं से किस प्रकार सम्पर्क रखना चाहिये? यह महत्वपूर्ण प्रश्न है और प्रत्येक राज्य में इसको पृथक् पृथक् ढंग से सुलझाया जाता है। इस सम्बन्ध में बहुत सी युक्तिवाद सामने लाई जाती हैं। यतिपथ ये हैं, जैसा प्रथम मदन के लिये निश्चित समय के भीतने पर नया निर्वाचन करना, दूसरे मदन के कुछ भाग को निश्चित समय के पदधान् नये मदम्या में भरना, मन्त्र परिषद् और लोकसभा में विरोध होने पर लोकसभा का विघटन कर देना, तृतीय निर्णय (Referendum), प्रत्याहरण (Recall), व निर्णय उपक्रम (Initiative) आदि को अपनाना, इन मन्त्र का वर्णन हम आगे आगे उपयुक्त स्थानों पर करेंगे।

**कार्यपालिका (Executive)**—सरकार का दूसरा अंग कार्यपालिका है। इसकी बनावट, शक्ति और विधान मण्डल से इसका सम्बन्ध, ये तीनों बातें सब राज्यों में एक समान नहीं होती। पर किसी राज्य के शासन की आत्मा उसकी कार्यपालिका की बनावट पर ही निर्भर है। हमें यहाँ कुछ प्रश्नों पर विचार करना पड़ता है। कार्यपालिका सत्ता एक व्यक्ति के हाथ में हो या कई व्यक्तियों के हाथ में? इस कार्यपालिका के पद की क्या अवधि होती? निश्चित अवधि हनी चाहिये या परिवर्तनशील? कार्यपालिका उत्तरदायी हो या अनुत्तरदायी? यदि उत्तरदायी हो तो किसको? विधान मण्डल को या जनता को? यदि कार्यपालिका उत्तरदायी हो और कई व्यक्तियों से बनी हो, तो क्या प्रत्येक व्यक्ति पृथक् पृथक् उत्तरदायी हो या सामूहिक रूप से सत्ता उत्तरदायी हो? इन प्रश्नों का उत्तर प्रत्येक राज्य में अपने अपने ढंग से दिया है।

सरकारों का उनकी कार्यपालिका की बनावट के आधार पर वर्गीकरण स्वेच्छाचारी अध्यात्मक, संसदात्मक (Parliamentary)—सरकार का वर्गीकरण उनकी कार्यपालिका की बनावट के अनुसार भी किया जाता है। जब कार्यकारी सत्ता पूर्णरूप से एक व्यक्ति को सौंप दी जाती है जो किसी को उत्तरदायी नहीं होता तो वह स्वेच्छाचारी सरकार कहलाती है। इस श्रेणी में अफगानिस्तान का अनियन्त्रित राजतन्त्र गिना जा सकता है। जहाँ



कार्यकारी सत्ता जनता से निर्वाचित एक व्यक्ति को सुपुट रहती है और वह व्यक्ति निश्चित समय के लिये उस सत्ता का अधिभोगी रहता है वहा अध्यक्षत्मक (Presidential) प्रजातन्त्र सरकार कहलाती है। ऐसी सरकार संयुक्त राज्य अमरीका की है। अमरीका का राष्ट्रपति अकेला कार्यकारी सत्ताधिपति है पर वह संविधान द्वारा नियन्त्रित है। वह अपनी शक्ति का उपयोग विधान का उल्लंघन करके नहीं कर सकता। इंग्लैण्ड, फ्रांस आदि में कार्यपालिका मन्त्रिपरिषद् कहलाती है। इसमें कई व्यक्ति रहते हैं जो सामूहिक रूप से प्रथम सदन को उत्तरदायी रहते हैं। प्रथम सदन उनको जब चाहे उनके पद से हटा सकती है। ऐसी कार्यपालिका वाली सरकार को संसदात्मक या पार्लियामेण्टरी प्रणाली वाली या मन्त्रिपरिषद् वाली सरकार कहते हैं। जब तक कार्यपालिका प्रथम सदन की विश्वासपात्र बनी रहती है तभी तक वह पदासीन रहती है।

**मन्त्रिपरिषद् प्रणाली के सिद्धान्त**—प्रजातन्त्र को प्रचलित करने में जो ग्रेट ब्रिटेन ने सब से महत्वपूर्ण योग दिया है वह मन्त्रिपरिषद् प्रणाली का विकास है। मन्त्रिपरिषद् या पार्लियामेण्टरी प्रणाली का रूँसे आरम्भ हुआ और किम प्रकार उसका धीरे धीरे विकास हुआ इसका विवेचन इस पुस्तक में आगे किया गया है। इस प्रणाली के कुछ निश्चित सिद्धान्त हैं जिनके अनुसार इसका कार्य होता है। नाम के लिये कार्यपालिका सत्ता का स्वामी इंग्लैण्ड में अब भी राजा ही है पर वास्तव में सारी शक्ति मन्त्रिपरिषद् के ही हाथ में रहती है और वही उसको काम में लाती है। इस प्रणाली के कतिपय सिद्धान्त ये हैं—पहिला, विधान मण्डल में निश्चित राजनैतिक दल होने चाहिये और मन्त्रिपरिषद् बनाने का अधिकार उस दल को होना चाहिये जिसका विधान मण्डल में अपना बहुमत हो या बहुमत पर प्रभाव हो। दूसरे कार्यपालिका चाहिए एक छोटे से मन्त्रिमण्डल में निहित होनी चाहिये जो प्रथम सदन को उत्तरदायी हो चाहे उनमें से कुछ दूसरे सदन के सदस्य ही बनें न हों।

मन्त्रिपरिषद् शासन नीति को निर्धारित करती और विधान मण्डल के सम्मुख उस नीति को कार्यान्वित करने के लिये कार्यक्रम उपस्थित करती है। मन्त्रिपरिषद् विधान मण्डल को बनाने का काम करती है कि मण्डल मुशासन के नियम कौन से और किस तरह के निर्वन्ध बनावे। विधि विधान बनाने के सम्बन्ध में वह मण्डल की निर्देशक रहती है और उसी दिशा में उसे परिचालित करती रहती है पर उसे आग्रह-व्यय आदि के सम्बन्ध में मण्डल की स्वीकृति लेनी पड़ती है। मन्त्रिमण्डल एक बड़ा संगठन होता है जिसमें मन्त्रिपरिषद् एक छोटी

कामों में दोन विभागों में प्रत्यक्षीय रहता है और उनकी दृष्टि में कोई भी ऐसी बात नहीं हो सकती जो जनता के हित के विरुद्ध हो। सरकार, विधायिका विरोधी पक्ष की धारणाओं और दोन प्रशासन में अग्रणी बनती है जिससे वह अक्षेप्यकारी नहीं हो पाती। वह विरोधी पक्ष पदाधीन व्यक्तियों को मिला उन प्रतिज्ञाओं की याद दिलाता रहता है जिनके आधार पर उनका बहुमत मिला है और सरकार की दृष्टि उनके हित सीधी गई है। अतः, विरोधी पक्ष ऐसे बालू बनाने में सफल है जिन पर अच्छी तरह विचार नहीं हुआ है व जिनमें दूसरे ही मतवालीय रहते हैं। वह केवल धारा मभा में ही विधेयन (Bill) की धारणाओं नहीं करता बल्कि विपक्ष भी धारणाओं द्वारा व समाचार पत्रों द्वारा उनके गुणदोषों पर विचार करने के लिये जनता के सामने बहुत ही सामग्री उपस्थित करता रहता है।

**राजनीतिक पक्ष प्रणाली और प्रजातन्त्र राज्य—**समस्यात्मक प्रजातन्त्र को सुचारु रूप में चलाने के लिये राजनीतिक पक्ष-प्रणाली एक महत्वपूर्ण काम करती है। जहाँ अध्यक्षात्मक कार्यपालिका बनाने की प्रथा है या ऐसी दूसरी प्रथा की कोई और कार्यपालिका बनाने की गति है जो अपने पद में अवधि में पूर्ण नहीं होता जा सकती, वह जहाँ यदि प्रजातन्त्रात्मक राज-अध्याय है तो जहाँ भी यह पक्ष प्रणाली कम मानदायक नहीं है। साइम के बचनानुसार राज-नीतिक पक्ष के अस्तित्व का प्रबल कारण तो यही है कि वह किसी मिडान्तों या किसी विचारशीली का प्रभाव करे पर इन मूढ मिडान्तों के साथ ही साथ व्यवहार में यह व्यक्तियों को भी उचित महत्व देता है। हमारा मंचालन महानुभूति, अनुकरण, स्पष्टता और वलहप्रियता आदि मानव गुणदोषों के सहारे चलता है, यह नहीं कि सर्वदा उच्चादशों में ही उसकी प्रत्येक प्रिया प्रेरित होती हो, पक्ष के सदस्य आपस के प्रेम और धैर्य की सम्मानना के बन्धन में बंधे रहते हैं। यह बन्धन पक्ष के अनुशासन-मन्वन्धी नियमों से दृढ़ बना रहता है। इनको अपने विरोधियों को सार्वजनिक जीवन में नीचा दिखाने के हेतु विभिन्न उपाय करने में एक निराली प्रगति का सुख मिलता है।

पक्ष प्रणाली में राजनैतिक मिडान्तों और मतों का प्रवर्तीकरण होकर उनका निश्चित रूप व आधार स्थिर हो जाता है जिससे जनता को तत्कालीन राजकीय जीवन की आवश्यकताओं की जानकारी हो जाती है। प्रायः साधारण जनता सार्वजनिक विषयों के प्रति उदासीन रहती है और लोग अपने स्वार्थ की परिधि के बाहर विषयों पर बहुत कम ध्यान देने या उन पर मनन करते हैं।

इसलिये यदि राजनैतिक पक्ष उन विषयों पर सतत प्रकाश न डालते रहे तो लोकमत बड़ा अस्पष्ट और बेकार सिद्ध हो। अनेकों मतदाताओं के मस्तिष्क के भीतर जो अव्यवस्थित व अस्पष्ट विचार धूमते रहते हैं पक्ष-प्रणाली उनको ठीक ढंग से एकत्रित कर उन्हें स्पष्ट और सुव्यवस्थित रूप देने में सहायता करती है, यद्यपि प्रत्येक पक्ष अपने अनुकूल दृष्टिकोण को ही उपस्थित करता है और विरोधी पक्ष की अच्छाइयों को छिपाने का प्रयत्न करता है, तब भी सब पक्षों की बातें सुनने से जनता को वास्तविकता का ज्ञान हो ही जाता है।

किसी राज्य में राजनैतिक पक्षों का बनना बिगड़ना उस देश की परम्परा, विवेचन रीतिरिवाजों व राजनैतिक समस्याओं के ऊपर निर्भर रहता है। इनका वहीन उपयुक्त स्थान पर इस पुस्तक में आगे चल कर किया जायेगा।

**राज्य में सिविल सर्विस**—यदि राजनैतिक पक्ष कार्यपालिका की गलतियों को सुधारने का प्रयत्न करते हैं और सरकार को अपने उत्तरदायित्व के प्रति जागरूक रखते हैं तो सिविल सर्विस पदासीन पक्ष के सिद्धान्तों को कार्यरूप में परिणित कर शासन करती है। सिविल सर्विस (Civil Service) में भिन्न भिन्न श्रेणियों के अनेक शासनाधिकारी होते हैं। वे स्थायीरूप से अपने पदों पर आरुढ़ रहते हैं। इन पदाधिकारियों से यह आशा की जाती है कि वे अपने पद के लिये योग्य हों और सरकार की आज्ञानुसार व पदासीन पक्ष के सिद्धान्तों को ध्यान में रख कर शासन चलायेंगे। ये अधिकारी भी कार्यपालिका के अंग ही होते हैं। मन्त्रिपरिषद् और इन में केवल यही अन्तर रहता है कि ये मन्त्रिपरिषद् के पदत्याग करने पर अपने पद का त्याग नहीं करते। कोई भी पक्ष पदासीन हो या पदच्युत हो वे अपने स्थानों पर बने रहते हैं। इनका काम यही है कि पदासीन पक्ष की शासन-नीति की आलोचना न कर उसको क्रियात्मक रूप दे। इसके लिये उन्हें प्रशासन में कुशल होने की आवश्यकता रहती है, शासन-नीति या राजनीति निर्धारित करने का भार उनके ऊपर नहीं रहता। ये शासनाधिकारी सरकार की भुजायें हैं, वे स्थायी राजकर्मचारी हैं। और प्रकट रूप से वे ही शासन करते हैं। इसलिये शासन की अच्छाई या बुराई उनके आचार व योग्यता पर बहुत कुछ निर्भर रहती है। चाहे सरकार की नीति ऐसी हो कि उसको जनता के हितों की रक्षा और वृद्धि ही दृष्ट हो पर यदि शासन-अधिकारी उस नीति में अनुराग रखने लगे उसका भली भाँति संचालन न करें तो अभीष्ट की प्राप्ति नहीं हो सकती।

**राज्य का तीसरा अंग न्यायपालिका**—जैसे ही मनुष्य समाज में संगठित हुये होंगे, आपस के झगड़े व राज्य और व्यक्तियों के झगड़ों की निवृत्तियों की आवश्यक-

घरता पड़ी होती। राज्य के लिये भी यह धन उपस्थित हुआ होगा कि प्रमोट के नियमाने के लिये क्या व्यवस्था की जाय। राज्य नियन्त्रण केवल इसी बात के पूरा नहीं हो सकता कि कानून बना दिये जायें और शाखाधिकारी शासन करने के लिये नियुक्त कर दिये जाय। इसकी भी आवश्यकता पड़ती है कि यह देश भान रखी जाय कि कानून लागू किये जायें, कानूनों के तोड़ने वालों को उचित दण्ड दिया जाय और अधिकारों के प्राप्ति करने के लिये वक्तव्या के पालन करने में नागरिकों के साथ न्याय बरता जाय। इस देश भान के लिये ही सरकार के न्यायपालिका अंग की स्थापना की जाती है।

**न्यायपालिका सत्ता के कार्य-सिद्धान्त**—न्यायपालिका के अंगों की बना बट, कर्तव्य और उसके सिद्धान्त या तो विधानमण्डल और कार्यपालिका मिल कर निर्दिष्ट कर देते हैं या इन सब का संविधान में ही उल्लेख कर दिया जाता है। पर कुछ ऐसे सर्वमान्य सिद्धान्त हैं जो प्रत्येक सभ्य राष्ट्र में विधानमण्डल के द्वारा रूप होने में लागू किये जाते हैं। विधानमण्डल सत्ता का प्रमुख कर्तव्य न्याय करना है इसलिये निरपेक्षित रहना इसका सर्वप्रथम सिद्धान्त है। पक्षपात शून्य तभी रहना सम्भव है जब न्यायाधीश को किसी प्रकार का न भय हो न प्रलोभन। पक्षपात शून्यता स्थापित करने के लिये तीन बातों का होना आवश्यक है। पहली आवश्यकता यह है कि न्यायाधीश अपने पदों पर पूर्णरूप से सुरक्षित हो। यदि अपने पद पर घासीन रहने के लिये उन्हें दूसरों का मुंह देखना पड़े और उनसे भयभीत रहना पड़े तो वे पक्षपातरहित हो कर न्याय नहीं कर सकते। वे तभी न्याय के पलश को बराबर रख सकते हैं जब उन्हें यह दृढ़ विश्वास हो कि उनका निर्णय चाहे किसी भी ऊँचे से ऊँचे पदाधिकारी सत्ता को क्यों न घुसा लगे वह उनको उनके पद से हटा नहीं सकते। इसलिये पद का स्थायित्व और कार्यकारी सत्ता के सन्ध से उसका परे होना आवश्यक है। जब तक न्यायाधीशों के काम में हस्तक्षेप करने से कार्यपालिका को बिल्कुल रोक न दिया जाय तब तक न्यायाधीशों के मन से यह भय पूर्णतया नहीं निकल सकता कि वे अपना काम यदि पक्षपातरहित हो कर करेंगे तो उनकी हानि हो सकती है। इससे अतिरिक्त न्यायाधीशों को पर्याप्त वेतन मिलना चाहिये जिससे वे प्रलोभन में पड़ने से बचे रह सकें। जहाँ न्यायाधीश बर्ग रिस्क्लेयर व अप्टाचरी होता है वहाँ निश्चय ही न्याय की भांति करना व्यर्थ है। अपना मन को मोह लेता है और न्यायाधीश मानव होने के नाते इस दुर्बलता से बचे नहीं रह सकते। फिर भी अप्टाचार की सम्भावना कम कर दी जा सकती है यदि उनको समुचित पारिश्रमिक दिया जाय जिससे वे जल्दी ही प्रलोभन के वश में न आ जायें। दूसरी आवश्यकता इस बात की है कि न्यायाधीश कानून के ज्ञाता हों। इसके लिये यह आयोजन कर दिया

जाता है कि विशेष कानूनी योग्यता वाले शिक्षित व्यक्ति ही न्यायाधीश बनाये जाने हैं। तीसरी बात यह है कि न्यायालय हर एक व्यक्ति के लिये समान रूप से खुले रहें। वहाँ हर एक को अपनी पुकार करने का अधिकार होना चाहिये। कोई भी व्यक्ति, चाहे उसकी कोई भी जाति, वर्ण, सम्प्रदाय या धर्म हो, न्यायाधीश के सम्मुख अपना मुकदमा पेश करने के लिये स्वतन्त्र होना चाहिये। धनी और निर्धन सब ही को न्यायालय में न्याय के लिये प्रार्थना करने की सुविधा होनी चाहिये। इसके लिये यह आवश्यक है कि छोटे बड़े न्यायालय स्थापित किये जायें, न्यायशुल्क की मात्रा थोड़ी हो और निर्धन व्यक्तियों को निःशुल्क कानूनी सहायता देने का राज्य द्वारा प्रबन्ध रखा जाय। यदि न्यायशुल्क की मात्रा बहुत अधिक रखी जाती है तो गरीब आदमी न्यायालयों का उपयोग करने से वंचित रह जाता है और उसकी व्यापार के दूर होने का रास्ता ही बन्द हो जाता है। फलस्वरूप धनी आदमियों से गरीबों के मन में डर बैठ जाता है क्योंकि वे अपने धन के बल पर दुर्बल निर्धनी व्यक्तियों पर अत्याचार करेंगे और न्याय को अपने रूपों की धुँली से अपनी ओर झुका लिया करेंगे। न्यायालयों की कई छोटी बड़ी श्रेणियाँ होना आवश्यक हैं। सब के ऊपर एक उच्चतम न्यायालय हो जिसमें मुकदमों की अन्तिम सुनवाई हो। यदि कोई व्यक्ति छोटी अदालत के निर्णय से असन्तुष्ट रहे तो उसे उस निर्णय के विरुद्ध उम्र पर पुनर्विचार करने के लिये ऊपर वाले न्यायालय से प्रार्थना करने की सुविधा होनी चाहिये क्योंकि न्यायाधीश कितने ही योग्य व्यक्ति क्यों न हों, उनका निर्णय निर्दोष नहीं होता।

नागरिकों के स्वत्वों की रक्षा भी न्यायकारी सत्ता के हाथ में रहती है। न्यायाधीश निषेधाज्ञा द्वारा राज्य को किसी काम के करने से रोक सकता है या कोई काम करा सकता है जिसके करने या न करने से नागरिकों के अधिकारों पर राज्य का आक्रमण होता हो या उन अधिकारों की प्राप्ति न होती हो। कानून तो केवल विधान कर देता है कि क्या अधिकार नागरिकों को मिलना चाहिये। इनको उपलब्ध करा देना न्यायाधीशों का काम है। शासन विधान में नागरिकों के अधिकारों का कितना ही विस्तृत और स्पष्ट उल्लेख कर दिया जाय, वहाँ वाक्स्वातन्त्र्य धर्म स्वातन्त्र्य आदि पर कितना ही जोर दिया गया हो, पर जब तक न्यायकारी सत्ता नागरिकों को उनका भोग करने में सहायता न दे तब तक वे केवल बोरी कल्पना ही रह जाते हैं। सुसंगठित न्यायपालिका द्वारा ही शरीर और धन की रक्षा का अधिकार मतदान का अधिकार ब दूसरे ऐसे ही अधिकारों की रक्षा होती है। जो राज्य अपने नागरिकों के उन स्वत्वों की रक्षा नहीं करता वह सम्यक् कहलाने योग्य नहीं है। प्लूटार्क ने कहा था कि 'राजा को और कोई

गुण उठाता जोमिन नहीं करता जितना उगरी न्यायप्रियता...न्याय ही समाज का सच्चा मन्त्र है।”

इसलिये जिस न्यायपालिका में मदाचारी न्यायाधीश हों, जो न भय से, न लोभ में विचलित हो सके हों, व जिन पर शासनाधिकारियों की घमण्डता का कोई प्रभाव नहीं पड़ता हो, वे अपने निर्णयों में स्वतन्त्रता का ऐसा वातावरण उत्पन्न कर सकते हैं जिसमें नागरिक प्रगल्भतापूर्वक निर्भीक होकर अपना काम कर सकते हैं। आधुनिक संविधानों में ऐसी न्यायपालिका की स्थापना के लिये आयोजन रहता है जिसमें अतिव्यय न कराकर दीक्षतापूर्वक न्याय निर्णय की सुविधा प्रत्येक नागरिक को प्राप्त हो। इसमें सन्देह नहीं कि विभिन्न देशों की न्याय पद्धति एक दूसरे से भिन्न हैं। पर यह भिन्नता केवल छोटी छोटी बातों में ही है। उनमें अतिरिक्त वे सब समान सिद्धान्तों पर ही आधारित हैं। जैसा पहले बतलाया जा चुका है, नव शासन में न्यायपालिका को विशेष महत्वपूर्ण स्थान दिया जाता है।

**राज्य के कर्तव्य—**राज्य पहले पहल यदि सरकार के लिये उदय हुआ तो पोषण के लिये वह जीवित रहता है। इस अभिप्राय को सिद्ध करने के लिये उसके सामने कुछ ध्येय होते हैं जिन पर पहुँचने के लिये उसे कितने ही कामों को करना पड़ता है। राज्य के क्या उद्देश्य होने चाहिये और किन कर्तव्यों को इसे पूरा करना चाहिये, ये ऐसे प्रश्न हैं जिनका उत्तर युग युग में राजशास्त्रियों ने देने का प्रयत्न किया है। उन्होंने तत्कालीन सामाजिक व्यवस्था, परम्परा भावदयकता और राज्य से भविष्य में किम आदर्श की आशा करते थे, इन सब बातों को ध्यान में रख कर इन प्रश्नों का उत्तर दिया। इन उत्तरों के ही द्वारा राजनीति-विचारकों ने राज्य के घटना चक्र में बड़ी हेर फेर कर दी और उसके द्वारा राज्य-नीति और शासन-नीति में त्रान्तिकारी परिवर्तनों के लिये रास्ता साफ कर दिया। इसी से यह समझ में आता है कि भिन्न भिन्न देशों में राज्य के कर्तव्यों की रूपराम भिन्न क्यों हैं। कारण यह है कि राज्यों की उत्पत्ति व परम्परा एक दूसरे से भिन्न और निराली रही हैं। परिस्थितियों ने उनको विशेष ढाँचे में ढाला, आवश्यकता व स्वार्थ के वश में होकर और वही वही व्यक्ति विशेषों की इच्छा से प्रेरित हो कर उन्होंने पृथक् पृथक् मार्गों का अनुसरण किया है। राज्य के आदर्श और कर्तव्यों से हमें व्यवहृत सिद्धान्तों और भविष्य की आकांक्षाओं का परिचय मिल जाता है। सरकार के कर्तव्यों की रूप-रेखा जानने के लिये हमें यह मालूम करना चाहिये कि सरकार का रूप क्या है, और सरकार का रूप इस बात से निर्णित होता है कि हम आदर्श सरकार का कैसा चित्र अपने सामने खींचे हुये हैं।

**राज्य के कर्तव्यों का वर्गीकरण—**सरकार के अनेक कर्तव्यों हैं और

उनकी प्रनेकता बढ़ती जाती है। उनका अध्ययन करने के लिये उनका वर्गीकरण आवश्यक है। यह वर्गीकरण उनके रूप व विस्तार के अनुसार किया जाता है। कुछ कर्तव्य ऐसे हैं जिनका करना प्रत्येक राज्य के लिये अपरिहार्य है। उनके किये बिना कोई भी राज्य-राज्य बहलाने का दावा नहीं कर सकता। आचार्य विल्सन ने सरकार के कर्तव्यों को दो विभागों में बांटा था, अनिवार्य और वैकल्पिक (Optional), व्यवधानिक (Constituent) या सामाजिक (Ministrant)। अनिवार्य कर्तव्यों में जीवन रक्षा, स्वतन्त्रता, सम्पत्ति रक्षा व दूसरे के सय कर्तव्य गिने जाते हैं जो सामाजिक समूह के लिये आवश्यक हैं। ये कर्तव्य इतने अपरिहार्य हैं कि व्यक्तिस्वातन्त्र्य का बट्टर से बट्टर सिद्धान्ती भी राज्य को इन्हें करने से मना नहीं कर सकता। राजा का सब से प्रथम धर्म तो संरक्षण है और उसके लिये शान्ति और सुव्यवस्था रखने का काम सर्वप्रथम है, इस कर्तव्य के अन्तर्गत आनुपडिगक दूसरे कर्तव्य हैं जैसे पिता-पुत्र व पति-पत्नी के कानूनी सम्बन्ध स्थिर करना, धन सम्पत्ति के स्वामित्व उसके त्रय विषय, वसीयत करने आदि के नियम बनाना, ऋण व अपराध का स्वरूप निश्चय करना, अर्थात् उनके लिये उचित दण्ड का विधान करना, नागरिकों के आपस के ठेको को कार्यान्वित कराना व उन के पारस्परिक झगड़ों को निबटाना, राजनीतिक अधिकारों व कर्तव्यों को निश्चित रूप देना और विदेशी राज्यों से आदान प्रदान की व्यवस्था करना, आदि।

वैकल्पिक या सामाजिक कर्तव्यों में निम्नलिखित कर्तव्यों की गिनती की जाती है, व्यापार व उद्योग का नियमन, जिससे नाप तौल व मुद्रा आदि की देखभाल की जाती है, श्रमजीवियों के पारिश्रमिक, काम करने के घण्टे व काम करने की सुविधाओं के सम्बन्ध में नियमन करना, यातायात के मार्ग जैसे रेल, सड़कें, हवाई अड्डे, तार डाकघर, टेलीफोन आदि का प्रबन्ध करना, शिक्षा, अनाथों व निर्धनों की देखभाल, कृषि उद्योग आदि की उन्नति, इत्यादि।

राज्य के कर्तव्यों की प्राचीन कल्पना—पुराने समय में राज्य के कर्तव्यों की कल्पना इतनी सकुचित थी कि राज्य का रूप एक बड़ी पुलिस सस्था से उच्चतर न था। उस समय संरक्षण ही राजा का कर्तव्य समझा जाता था। उसके कर्तव्य निषेधात्मक होते थे जैसे अत्याचार, चोरी, दगा फिसाद आदि को रोकना। उस कल्पना में समय के प्रवाह से अनेक परिवर्तन हुये हैं और आज कल इसका बिल्कुल नया रूप ही हो गया है।

सरकार के कर्तव्यों की आधुनिक कल्पना—निषेधात्मक कर्तव्यों के प्रतिरिक्त आधुनिक सरकार समाज के पोषक काम भी करने लगी है। अब

राज्य में व्यक्ति के सामाजिक, आर्थिक, व राजनीतिक अधिकार भी मान्य होने लगे हैं जिसकी प्राप्ति व रक्षा का उचित प्रयत्न करना सरकार का वर्तमान मसला जाना है। औद्योगिक शक्ति ने राज्य के वर्तमानों में बहुत हद तक वर दी है। मशीन-युग में ऐसा होना अवश्यभावी था। भौतिक विज्ञान की उन्नति ने राष्ट्रों में निरन्तर सम्बन्ध स्थापित होने के कारण अन्तर्गोष्ठिय महयोग की चलना बग-यर व्यापक होनी जा रही है। अब एक राष्ट्र दूसरे राष्ट्र पर अधिकधिक प्रत्योग्यशीली होना जा रहा है। इसलिये सरकार के वर्तमानों की प्रवृत्ति व ध्याप्ति भी बदली जा रही है। व्यक्तिवादियों के इस कथन का अर्थ कोई मूल्य नहीं रह गया है कि सरकार बहो उत्तम है जो कम से कम सामन करती है। इस के विपरीत अब यह भावना दृढ़ होती जा रही है कि सरकार को अधिक से अधिक नियन्त्रण करना चाहिये। अब सरकारें नागरिक जीवन की छोटी छोटी बातों में भी हस्तक्षेप करने लगी हैं, यहा तक कि वे यह भी निर्दिष्ट करती हैं कि नागरिक क्या पढ़े, क्या लिखे, क्या खाये, किस वृत्ति को अपनाये, किस प्रकार विवाह करे और किस प्रकार इस सम्बन्ध को तोड़े। अब से अधिक हस्तक्षेप सरकार आर्थिक क्षेत्र में करने लगी है। अब और पूँजीवादी राष्ट्रों में सरकार अनेकों प्रकार से व्यक्तियों को बहुत उद्योगों को स्थापित करने में प्रोत्साहन देती है दूसरी ओर समाजवादी राष्ट्रों में इस बात का खुला प्रयत्न किया जा रहा है कि सब उत्पादक उद्योग सरकार के स्वामित्व में आ जायें अर्थात् सब उद्योगों का राष्ट्रीयकरण कर दिया जावे जिससे व्यक्तियों का आर्थिक संगठन को स्वार्थ बस बिगाटने की कम से कम स्वतन्त्रता रह जाये। अमेरिका जैसे व्यक्तिवादी राष्ट्र में जहा सभ सरकार की शक्ति विधान में मर्यादित है दृष्टवर्त्त के समय में नेशनल रिकवरी ऐक्ट (National Recovery Act) प्रादि जो तत्कालीन आर्थिक संकट को मिटाने के लिये पास किये गये उनका उद्देश्य राष्ट्र द्वारा छोटे आदमी को सहायता देना हो था। इससे स्पष्ट है कि समाज की स्थिति ही ऐसी होती जा रही है कि समाजवाद के सिद्धान्त के अपनाने बिना कुशल दिलाई नहीं देती।

आधुनिक सरकारें प्रतिदिन ऐसे नियम बनाती जा रही हैं जिनसे वर्तमानों की परिधि बराबर विस्तृत होती जा रही है और व्यक्ति स्वातन्त्र्य का दायरा कम होता जा रहा है। ऐसा करना मनुष्य को सुखी बनाने के लिये आवश्यक होता जा रहा है। सरकार की बढ़ती हुई शक्ति आर्थिक क्षेत्र में अधिक महत्वपूर्ण दिखाई देती है क्योंकि उसका हर समय व्यक्ति के जीवन पर प्रभाव पड़ता है। द्वितीय महायुद्ध से पूर्व जर्मनी, इटली व रूस में सरकारें व्यक्ति के जीवन पर सब से अधिक नियन्त्रण करती थी। पर अब इंग्लैंड जैसे जननवात्मक देश में भी



समाजवादी सरकार की स्थापना हो गई है जो व्यक्ति के आर्थिक जीवन को सामूहिक रूप देती जा रही है। इससे प्रकट है कि सरकार के वर्तव्यो का प्रवाह निश्चय ही प्राचीन समय से चले आने वाले सिद्धान्तों के विरुद्ध, समाजवादी दिशा की ओर होने लगा है। अब जीवन यात्रा का कोई ऐसा मार्ग नहीं जो राष्ट्र के नियन्त्रण से परे समझा जाता हो। समाज की जैसी वर्तमान स्थिति है, जहा भावनाओं व विचारों का मध्यम उत्तरोत्तर बढ़ता जा रहा है वहा बरबस सब राष्ट्रों में एक ही दिशा की ओर बढ़ने की प्रवृत्ति होती जा रही है। जनतन्त्रात्मक राष्ट्रों में राज्य नागरिकों के जीवन पर अधिकाधिक नियन्त्रण करता जा रहा है। राज्य के वर्तव्यो की सीमा बाधना असम्भव है।

10

11

## पाठ्य पुस्तकें

इस अध्याय में जिन विषयों पर विचार किया गया है उसके अध्ययन के लिये बृहत् साहित्य उपलब्ध है। प्रत्येक राजशास्त्री और लेखक ने कुछ न कुछ इन विषयों पर अवश्य लिखा है। हाल ही में इस प्रकार का साहित्य प्रचुर मात्रा में तैयार हुआ है। यद्यपि पाठकों को किसी भी राजनीति की पुस्तक से पर्याप्त पठन सामग्री मिल सकती है पर फिर भी निम्नलिखित पुस्तकें इस अध्ययन के लिये विशेष उपयोग होंगी।

Bryce, Viscount:—Modern Democracies, Vol. I.

Burns, C.D.—Political Ideals.

Coker, F. W.—Recent Political Thought.

Cole, G. D. H., and M. I.—Modern Politics,  
Books V & VI.

Finer, Herman—Theory & Practice of Modern  
Government, Vol I, Chs. I, III, VII, XI  
XII, XVI and XVI.

Laski, H. J.—A Grammar of Politics.

Laski, H. J.—Liberty in the Modern State.

Laski, H. J.—Introduction to Politics.

Michels, R.—Political Parties.

Seeley, J. R.—Introduction to Political Science.

Wilson, W.—The State.

## अध्याय ४

### इंग्लैंड की सरकार

#### अंगरेजी शासन-विधान का विकास

"ब्रिटिश साम्राज्य एक नियन्त्रित राजमत्ता द्वारा एक वन्यन में बसा हुआ है। यह राजसत्ता यही प्राचीन नियन्त्रित राजमत्ता है जिसका गठवन्धन पहिले स्वाटलैण्ड की राजमत्ता में होकर गवर्नर हुआ जिसमें समुद्र पार दूसरे राष्ट्र भी आकर सम्मिलित हो गये। इसका वर्तमान धर्म-निक स्वर्ण जिसी एक घटना या आन्दोलन से उत्पन्न न होकर एक ऐसे प्रमाण विकास से हुआ है जो उतना ही प्राचीन है जितनी कि प्राचीन नार्मन (Norman) जाति की विजय। स्यान् हमें अपनी दृष्टि हटा कर भी पहले उन संवसन राजाओं पर लगानी पड़ेगी जिनके प्राधिपत्य में इंग्लैण्ड के राजा और उनके प्रदेशों का जन्म हुआ। विशेषतया हमारी दृष्टि एल्फ्रैड पर जाकर जमती है जो हमारे राजाओं में सब से महान् था, जिसका जीवन व चरित्र अंगरेजी संविधान का जीता जागता रूप था।"

(जी एम ट्रेविल्यान)

इंग्लैंड में एंग्लो-सेक्सन जाति—लगभग पाचवीं शताब्दी में पिक्ट और स्कॉट लोगों से ब्रिटेन के लोगों की रक्षा करने के हेतु जो एंगल, सेक्सन और जूट लोग भाग्य के ब्रिटेन में बस गये थे। इन संधान्तुओं ने ब्रिटेन की सत्साम्राज्य का आकार व व्यवहार में बड़ा परिवर्तन किया। ये सत्साम्राज्य कैंल्ट और रोमन सत्साम्राज्यों के एक निराले सम्मिश्रण से बनी थी। इन नयी जातियों के आने के बाद कई छोटे छोटे राज्य बस गये जिनमें पारस्परिक संगठन सुदृढ़ नहीं था। कोई राज्य कभी एक राज्य से मिल जाता था कभी दूसरे से। इसके पश्चात् तुरत ही एक ऐसे युग का आरम्भ हुआ जिसमें थैंगस् (Thegus) नामक एक शूर जाति का उत्थान हुआ। इस जाति के लोगों में जागीरें बटी हुई थी और वे लोग इस शर्त पर इन जागीरों का उपभोग करते थे कि युद्ध के समय वे राजा की सेना व धन से सहायता करेंगे।

ब्रिटेन में ईसाई धर्म—छठी शताब्दी में जब ब्रिटेन के रहने वाले ने ईसाई धर्म अपना लिया तो बड़ा एक नई सम्यता का आरम्भ हुआ जिससे बड़ा

की सामाजिक व राजनैतिक स्थिति पर गहरा प्रभाव पड़ा। ईसाई धर्म जो विश्व-  
व्यापी आधार पर प्रचलित था, इन लोगों की यूरोपियन राजकीय समाज के  
निवट से आया और वे अपनी राजकीय सभाओं का धार्मिक सभा के अनुरूप  
संगठन व संचालन करने लगे। "भारम्भ से ही राज्य व धर्म का निवट सम्बन्ध  
स्थापित हो गया और यद्यपि वहाँ का धर्मसंघ रोम के पादरी का प्रभुत्व मानता था  
पर उसका निजी राष्ट्रीय ढंग पर विकास हुआ।" छ इस समय जब ब्रिटेन में सात  
आगल व सैक्सन राज्य साथ साथ स्थित थे सारे प्रदेशों में सात छोटे छोटे राजा  
राज्य करते थे। इन सातों राजाओं में, वैसेक्स, मर्शिया और नीयंम्विया के राजा  
सबसे अधिक प्रबल थे। वैसेक्स के राजा ऐम्बर्ट (Egbert) ने दूसरे राज्यों  
को अपने आधीन कर उन पर अपना आधिपत्य जमा लिया और अपने को "पश्चि-  
मी सैक्सनों का राजा" कहने लगा। जिस ईसाई धर्म की प्रेरणा से भलग भलग  
राज्यों में लोग संगठित थे और एक केन्द्रीय शक्ति अर्थात् राजा को माने हुये थे,  
उसने राष्ट्रीय भावना के उगने में योग नहीं दिया। यह राष्ट्रीय एकता की भावना  
तभी जाग्रत हुई जब कि विधर्मियों के आक्रमण के भय से उन्हें एक साथ मिलकर  
रहने की आवश्यकता प्रतीत हुई। अंगरेज जाति की एकता का श्रेय उत्तर की ओर  
से होने वाले डेन लोगों के आक्रमण को है। यह आक्रमण लगभग ७९३ ई० से  
प्रारम्भ हुआ और पचास वर्ष के भीतर ही यह एक भारी समस्या हो गयी। पर  
अंगरेजों के लिये यह एक वरदान सिद्ध हुआ क्योंकि इसके कारण तत्कालीन  
राज्य मिलकर एक राज्य बन गया।

एल्फ्रेड और ईंगलैण्ड का एक रूप होना—सन् ८७१ ई० में जब एम्बर्ट  
(Egbert) का चौथा पोता एल्फ्रेड, वैसेक्स (Wessex) का राजा हुआ  
उस समय डेनो के आक्रमण ने विकट रूप धारण किया। सन् ८७८ ई० में एल्फ्रेड  
ने एथेल्डन की सहाय्य में डेनो के सरदार गुथ्रम (Guthrum) को करारी  
हार दी और उसे वेडमोर (Wedmore) के संधिपत्र पर हस्ताक्षर करने  
को विवश किया। इस संधि से उत्तरी ब्रिटेन पर डेनो का राज्य ज्यों का त्यों मान  
लिया गया पर वैसेक्स की स्वतन्त्रता सुरक्षित कर दी गई। इसके पश्चात् एल्फ्रेड  
ने वैसेक्स की शक्ति को सुदृढ़ करने की ओर ध्यान दिया। उसने स्थल सेना की  
शक्ति बढ़ाई, जल सेना तैयार की, कानूनों का सुधार किया और विद्या व देश  
भक्ति को प्रोत्साहन दिया।

उसके समय में सारी जमीन राजा की सम्पत्ति समझी जाती थी और  
वही समाज का केन्द्र समझा जाता था। राजा ने यह जमीन अलों (Earls)

और थिंग्स (Thingns) में हम पाते हैं पर वाट रखी थी कि वे राजा की युद्ध में सहायता करेंगे। हम प्रकार के विनयन को गवूटन प्रणाली कहते हैं। राज्याधिकार पिता से पुत्र को मिला करता था पर राजा की मृत्यु होने पर राजा के पुत्रों में से सबसे योग्य राजकुमार या राजपुत्र को और कोई व्यक्ति उगवा उत्तमधिकारी चुन लिया जाता था। यह कोई नियम न था कि ज्येष्ठ राजकुमार ही राज्यसिंहासन पर बैठे। राजा की आय उगरी निजी सम्पत्ति या न्यायानया द्वारा लगाये हुये आधिक्य दण्डों से होती थी। राजा अभी न्यायवर्ता न समझा जाता था क्योंकि जागीरदारों की अपनी अपनी जागीरों में न्याय सम्पादित था जो न्याय करने का काम करती थी। पर धीरे धीरे राजा की न्यायकारी सत्ता जागीरदारों की सत्ता को हटाने उगवा स्थान स्वयं ले रही थी।

विटनगेमोट (Witenagemot), इसरी बनामट और इसके कर्तव्य—उस समय राजा निरकुश न था। उसरी व्यक्ति समर्पादिन न थी। उस समय भी एक राज्य परिषद् थी जिसका नाम विटनगेमोट (Witenagemot) था। इस परिषद् की बड़ अधिकार थे और यह राजा की शक्ति पर प्रबुध रखती थी। इस परिषद् में प्रत्येक स्वाधीन नागरिक बैठ सकता था। पर यह बुलीन-सत्ता ही थी जिसके राजा, जागीरदार, मठधारी पादरी या बुद्धिमान कहलाने वाले व्यक्ति ही मददगार होते थे। जो लोग इस परिषद् में उपस्थित होते थे उनको विटन या बुद्धिमान व्यक्ति कहते थे और बुद्धिमानों की परिषद् होने के कारण इसका नाम विटनगेमोट पड़ गया। इसके बड़े विस्तृत अधिकार थे। यह राजा को चुन सकती थी, गद्दी से उतार सकती थी और शासन-प्रबन्ध में स्वयं भाग लेती थी। राजा के साथ बैठकर यह परिषद् कानून बनानी थी और राजकीय सेवाओं के बदले में कर लगाती थी। संधि करना, स्थल व जल सेना एकत्रित करना, राजा का जागीर से भेंट देना, पादरियों को पदासीन व पदच्युत करना, दूसरे राज्याधिकारियों व जागीरदारों को अपने पद पर नियुक्त करना या हटाना अपराधियों की व निःसन्तान व्यक्तियों की जायदाद का फैसला कर जब्त करना और धार्मिक आज्ञाओं का अनुसरण कराना, ये सब काम यह परिषद् किया करती थी। इन सब कामों के प्रतिनिधित्व जब तक परिषद् सम्पत्ति सम्बन्धी व झगड़े सम्बन्धी मुद्दों में सर्वोच्च न्यायालय का काम भी किया करती थी। संक्षेप में भूणावस्था में यह आधुनिक पार्लियामेंट थी। यद्यपि इसके अधिकार बड़े विस्तृत थे पर उनका प्रायः उपयोग न किया जाता था और राजा का व्यक्तित्व ही इन मामलों में बड़ा महत्वपूर्ण समझा जाता था।

सारा देश गावा में विभक्त था। जिसकुल ने जिस गाव में बसाया उसी के नाम पर गाव का नाम पड़ गया। सौ गावा के समूह का नाम "दी हण्ड्रेड" होता था और प्रशासन की वह दूसरी बड़ी इकाई होता थी, पहिली इकाई गाव थी। तीसरी इकाई "शायर" कहलाती थी जिसमें सौ "दी हण्ड्रेड" होते थे अर्थात् शायर एक हजार गावा का प्रदेश कहलाता था। राज्य का सबसे बड़ा स्थलात्मक विभाग शायर (Shire) ही था।

इन प्रशासन विभागों की संस्थाओं और अधिकारियों के संगठन और सम्बन्ध में इतिहासकारों के भिन्न भिन्न मत हैं। पर साधारणतया यह माना जाता है कि शायर (Shire) में राजा का सबसे बड़ा अधिकार एल्डरमैन (Elderman) होता था जिसको राजा नियुक्त करता था। यह अधिकार प्रायः राजघराने का ही व्यक्ति होता था और सैनिक तथा शासन सम्बन्धी अधिकारों का उपभोग करता था। शायर-मूट (Shire moot) जो शायर की पुनर्विचार करने वाली अदालत (Appellate court) थी उसका एल्डरमैन सभापति होता था। इस अदालत को एकत्रित करने का काम शेरिफ करता था। शेरिफ (Sheriff) शायर (Shire) का निर्वाचित कर्मचारी होता था। इस अदालत के दूसरे सदस्य पादरी, जमींदार, सब राज कर्मचारी, धर्म पुजारी और कुछ चुने हुये व्यक्ति होते थे।

दी हण्ड्रेड (The Hundred) शायर (Shire) का एक उप-विभाग था और उसमें एक स्थानीय अदालत होती थी जिसका नाम "हण्ड्रेड मूट" (Hundred moot) था। इस अदालत में बारह या बारह के अपवर्त्य (Multiple) संख्या में जज होते थे। इस अदालत में शेरिफ (Sheriff) या उप-शेरिफ (Deputy Sheriff) प्रधान का काम करता था। दीवानी और फौजदारी के मुकदम इसी अदालत में प्रारम्भ होते थे।

नॉर्मन (Norman) काल—सन् १०६६ में जो हॉस्टिंग्स का युद्ध हुआ उससे इंग्लैंड के शासन विधान के इतिहास का प्रवाह ही बदल गया। नॉर्मन्डी (फ्रांस) के राजा विलियम प्रथम ने इंग्लैंड के राजा हारोल्ड का हराकर इंग्लैंड का राज सिंहासन अपने अधिकार में कर लिया और वह इंग्लैंड का प्रथम नॉर्मन राजा बन बैठा। राज्याभिषेक होने समय उसने इंग्लैंड के प्राचीन काल से प्रचलित राजसभाली। उसने इंग्लैंड के प्राचीन नियमों का ही पालन किया और बंधानिव राजा की तरह राज्य किया। उसने उन जागीरदारों की जागीर छीन ली जो उससे विरुद्ध युद्ध में लड़ें और उन जागीरों का

अपने उन नौमैन सामन्तों में बाँट दिया जिन्होंने उसे गहाया दी था जिन्होंने आवश्यकता पटने पर सैनिक गहाया देने का वचन दिया। पुराने जागीरदारों को राजभक्ति की शपथ लेनी पड़ी और वे अपनी निवासन की पुकार न्यायालयों में करने पर विवश किये गये। धर्म न्यायालय (Spiritual Courts) राजकीय न्यायालयों (Civil Courts) से पृथक् कर दिये गये परन्तु धर्मपटों पर राज्य का प्रभुत्व सुरक्षित रखा गया। यह नियम बना दिया गया कि राजा की आज्ञा बिना कोई पादरी मान्य न समझा जाय न उसके आदेशों का पालन किया जाय, राष्ट्रीय यात्रा-सम्मेलन (Ecclesiastical assemblies) के निर्णय और आज्ञाएँ सब सब मान्य न हों जब तक राजा उसका समर्थन न कर दे और कोई जागीरदार या राज कर्मचारी बिना राजा की आज्ञा के पदच्युत या समाजच्युत न किया जाय।

इस प्रथम नौमैन विजय के पत्रस्वरूप जो नये जागीरदार (Barons) बने उन्होंने कुछ समय के पश्चात् विलियम द्वितीय के लिये बड़ी कठिनाई उत्पन्न कर दी और उसे इंग्लैण्ड के निवासियों से मिलकर इनके विद्रोह को दबावा पड़ा। हैनरी प्रथम के समय में ही राजा को अंगरेजी जनता की स्वतन्त्रता के कुछ अधिकार मानने पड़े। जिस अंगीकारपत्र द्वारा इनकी घोषणा हुई उसको दूसरे नौमैन राजाओं ने भी आगे चलकर मानने का वचन दिया। एङ्जीविन (Angevin) राजवंश की नींव डालने वाले हैनरी द्वितीय ने भी ऐसा ही किया। इस राजवंश में जोन नामक राजा का राज्यकाल इंग्लैण्ड के जनतन्त्र के इतिहास में बहुत महत्वपूर्ण समझा जाता है।

इंग्लैण्ड की जनता के अधिकारों का मैग्ना कार्टा (Magna Carta) सन् १२१५ ई०—जोन नामक राजा के समय में जागीरदारों और पादरियों ने, जो उस समय देश के नेता थे, राजा के विरुद्ध आन्दोलन किया। उन्होंने मिल कर एक पट्टयन्त्र रचा और राजा को "ग्रेट चार्टर" (Great Charter) अर्थात् अंगीकार-पत्र स्वीकार करने पर विवश किया। इस चार्टर (Charter) में ऐसे उपबन्ध (Provisions) थे जिनसे यह स्पष्ट होता था कि राजा पर जनता के किसी भी वर्ग का विश्वास नहीं है। राजा ने सामन्तों व पादरियों से झगड़ा कर लिया था। मैग्ना कार्टा (Magna Carta) उन तीन चार्टरों में से एक है जो चैथम (Chatham) के कथनानुसार इंग्लैण्ड के शासन विधान की बाइबिल है। दूसरे दो चार्टर पेटिशन आफ राइट्स (Petition of Rights) और बिल आफ राइट्स (Bill of Rights) के नाम से प्रसिद्ध हैं। यदि मैग्ना कार्टा की सूक्ष्म विवेचना की जावे तो उससे पता चलेगा

कि यह केवल सन् १२१५ ई० के पूर्व जो जनस्वातन्त्र्य के अधिकार मान्य थे उनको लेखन-क्रिया द्वारा पुनः प्रतिष्ठित ही करता है। प्रस्तावना (Preamble) के अतिरिक्त इसमें ६३ खण्ड (Clauses) हैं जो किसी क्रम से लिखे हुये नहीं हैं। प्रथम, इसमें सामन्तशाही (feudalism) के कर्तव्यों को फिर से दुहराया गया है और सामन्तों के प्रति राजा की मांगों को मर्यादित कर दिया गया है। दूसरे, यह न्याय-प्रणाली को सरल बनाने का प्रयास करता है। इसमें कहा गया है कि (१) साधारण जनता के मुकदमों की सुनवाई निश्चित स्थानों पर होगी, (२) भ्रूँ (Earls) और बैरनों (Barons) को उनके ही कुलीन न्यायाधीश अपराध के अनुसार दण्ड दे सकेंगे, (३) राजा के मुकदम, शूरिफ, पुलिस अफसर, भूमि आदि सुनकर निवटारा न करेंगे, (४) कोई स्वाधीन नागरिक न्यायालय में जाने से न रोका जा सकेगा, (५) कोई भी भूमि विश्वसनीय गवाहों को सुने बिना अपना निर्णय नहीं देगा, (६) न्याय के शाता ही न्यायाधीश, भूमि और शूरिफ नियुक्त किये जायेंगे, आदि आदि। तीसरे, इसमें शासन-विधान के मौलिक सिद्धान्तों की परिभाषा कर दी गयी है, इसमें लिखा है कि विटन (बुद्धिमानों की सभा, न्यायालय) को बुलाने के लिये पादरियों, महन्तों, मठधारियों, भ्रूँ, व बड़े बैरनों के पास भ्रलग भ्रलग व्यक्तिगत रूप से निमन्त्रण भेजा जाना चाहिये, प्रमुख आसामियों (tenants) को प्रत्येक शायर में शूरिफ की लिखित आज्ञा द्वारा बुलाया जायगा, न्याय किसी को बेचा न जायगा, न कोई इससे वचित रखा जायगा। चौथे, इस मैग्ना कार्टा में नगरों व कस्बों के अधिकारों को फिर से दुहराया गया है और कुछ व्यापारिक अधिकारों की परिभाषा की गई है और पाचवें, राजा द्वारा लगाये जाते वाले करों की निश्चित मर्यादा बाध दी गई है।

इस चार्टर में उच्च वर्गों के व्यक्तियों के अधिकारों का वर्णन था पर इसका हैनरी तृतीय ने छ बार, एडवर्ड ने तीन बार, एडवर्ड तृतीय ने चौदह बार, रिचर्ड द्वितीय ने छ बार हैनरी चतुर्थ ने छ बार और हैनरी पांचवें और छठे ने एक एक बार समर्थन करने की घोषणा की। जनता, विशेषकर बैरन और पादरी, अपनी स्वतन्त्रता व अधिकारों की रक्षा करने का जो महत्व इस चार्टर को देते थे वह इसमें बिल्कुल स्पष्ट है ही।

एंग्लोविन वंश के राज्यमाल में ईंग्लैण्ड का शासन विधान—मैग्ना कार्टा (Magna Carta) ने प्रजा के लिये राजा से अपने अधिकार मांगने का मार्ग खोल दिया। इसके पश्चात् हैनरी तृतीय के समय में राजा की वैधानिक स्थिति में कई महत्वपूर्ण परिवर्तन हुये। हैनरी तृतीय छोटी अवस्था में ही राजा हो चुका था, उसकी ओर से राज्य प्रबन्ध करने के लिये जो परिपक्व बगार्द गई

उगने अपनी दक्षिण बढ़ा ली। जब हैनरी पूर्ण ययरा होकर राजनिष्ठान पर बैठे तो उग दम पश्चिम् में परामर्श करना पटना था। उम समय तब उम बौमिल का प्रीवी बौमिल नाम पद चुका था। इसके पदधान् हेतु के विदेशी मित्रों ने अपनी दक्षिण बढ़ा ली जिनके देश में भ्रगन्तोप पैसो लगा और गहरत मचना प्रारम्भ हो गई। सन् १२५८ में दम प्राधान्य हीता की हृद हो गई। उस समय बैरनों (Barons) ने एग ग्रेट बौमिल (Great Council) बुलाई। यह बौमिल "मैग्ना चार्टा" (उन्मादिनी मसद्) के नाम से प्रसिद्ध है। यह औबगफोर्ट नगर में अपनी भागों की लेख यद्ध करने के लिये बुलाई गई। ये लेख अन्त में औबगफोर्ट के उपबन्ध (Provisions of Oxford) के नाम से प्रसिद्ध हुये।

**औबगफोर्ट के उपबन्ध—**विद्रोह पर लुटे हुये बैरनों को देगवर राजा को इन उपबन्धों (Provisions) को मानने पर विवश होना पड़ा और यह स्वीकार करना पड़ा कि इनके आधार पर ही सामान्य प्रबन्ध होगा। इनके अनुसार पन्द्रह बैरनों और गवर्नरों की बौमिल नियुक्त की गई जो राजा को शासन कार्य में परामर्श देने की अधिकारिणी थी। हर तीसरे वर्ष पालियामेन्ट बुलाना आवश्यक था। इस पालियामेन्ट में बौमिल के १५ सदस्यों के अतिरिक्त बैरनों के १५ प्रतिनिधि और राजा के १५ मनोनीत व्यक्ति बुलाने पड़ते थे। इस प्रकार सामन्ता को तो शासन प्रबन्ध में हाथ बटाने का अवसर मिल गया पर साधारण जनता को कोई प्रतिनिधित्व नहीं मिला।

**साइमन डि माण्टफोर्ट द्वारा बैरनों का नेतृत्व—**उपरोक्त बौमिल ने परामर्श लेन को पहले तो हैनरी सहमत हो गया पर सन् १२६१ ई० में उसने खुले तौर से आक्सफोर्ड के उपबन्धों का अनुकरण करने से इनकार कर दिया। बैरनों ने इस ललकार का सामना करने की ठान ली। गृह युद्ध प्रारम्भ हुआ और सन् १२६४ ई० में १४ मई को लिबिस के युद्ध में हार खाकर राजा और राजकुमार दोनों ने आत्म-समर्पण कर दिया। इस संधि में साइमन डि माण्टफोर्ड (Simon de Montford) ने बैरनों का नेतृत्व किया था। प्रायः उसको साधारण जनता का नेता कह कर भी पुकारा जाता है। फ्रांस के इतिहासकार गुइज़ोट (Guizot) ने उसे "प्रतिनिधिक सरकार का जन्मदाता" कह कर पुकारा है। गुइज़ोट का जीवनी लेखक पाउली (Pauli) साइमन को 'हाउस आफ कामन्स का जन्मदाता' कहता है, सच तो यह है कि वह दोनों में से एक भी नहीं है, यह ऐतिहासिक प्रमाणा से निश्चि है। मोण्टफोर्ड एक दु साहसी नौमैन या जिसका चरित्र कई आदर्शक गुणों व दोषों का अद्भुत मिश्रण था। वह अपने वहनोई



हैनरी तृतीय के प्रोत्साहन के कारण आरम्भ में उन्नति कर गया और उस समय तक प्रतिनिधि राज्य-शासन प्रणाली की ओर उसका बिल्कुल झुकाव न था। जब उसने देखा कि उसके स्वार्थ की सिद्धि इस ङग से होगी तभी इस प्रणाली का समर्थक होने का उसने दावा किया। इंग्लैण्ड के शासन विधान की प्रगति तो जारी थी ही और उसमें तो परिवर्तन होने जा ही रहा था पर मौन्टफोर्ड के स्वार्थ का इससे अनायास ही मेल हो गया। उस समय नगरो और कस्बो की आवादी बढ़ रही थी और उनके समृद्धि हो रही थी। ऐसी स्थिति में इन नगरो की अधिक समय तक पार्लियामेण्ट द्वारा उपेक्षा न की जा सकती थी। प्रतिनिधित्व तो अनिवार्य था ही। साइमन ने इस सम्बन्ध में असामयिक प्रयास किया।

साइमन की १२६४ और १२६५ की पार्लियामेण्ट—राजा से राज-नैतिक लड़ाई लड़ने के लिये साइमन ने सन् १२६४ ई० में एक पार्लियामेण्ट बुलाई। इस पार्लियामेण्ट में उन बरनो और पादरियो के अतिरिक्त जो पहले से ही अधिकारी थे, प्रत्येक प्रान्त (County) के चार प्रतिनिधियों को भी बुलाया। इस पार्लियामेण्ट ने यह निश्चय किया कि शासन प्रबन्ध साइमन की अध्यक्षता में एक नौ सदस्यों की कमेटी के सुपुर्द कर दिया जाय। सन् १२६५ ई० में साइमन ने फिर पार्लियामेण्ट बुलाई जिसमें उसने “नाइट्स आफ् दी शायर्स (Knights of the Shires) को नहीं बुलाया पर सब बड़े नगरो और कस्बो से प्रतिनिधि बुलाये। इसमें सन्देह नहीं कि प्रजातन्त्रात्मक सरकार की स्थापना करने के लिये यह पहला कदम था और इसका श्रेय साइमन को ही दिया जा सकता है।

एडवर्ड प्रथम् के शासन-सुधार—सन् १२७४ ई० में हैनरी तृतीय के मरण के पश्चात् एडवर्ड प्रथम राजसिंहासन पर बैठा। उसकी पार्लियामेण्ट ने कई शासन सुधार किये। सन् १२७५ ई० में ही वेस्टमिंस्टर का प्रथम् विधान (First Statute of Westminster) पास हुआ था। इसमें भूमि-कर (Land Tax) निश्चय कर दिया गया और निर्वाचन होने का आयोजन कर दिया गया। सन् १२७८ ई० में ग्लोस्टर का विधान (Statute of Gloucester) पास हुआ जिसमें यह जानने का प्रयत्न किया गया कि बरन लोग किस अधिकार में जागीर पर अपना स्वामित्व किये हुये थे। इस विधान के पास होने में बरनो के ऊपर राजा का नियंत्रण घोर अधिक दृढ़ हो गया। सन् १२७९ के मोर्टमैन के विधान (Statute of Mortmain) से पादरियों के उस अधिकार की बाट छाट कर दी गई जिसमें वे मरणाग्न व्यक्तियों को

घरनी जायदाद गिरजाघरों या मठों के नाम पर देने के नियम विधन किया गारते थे। सन् १२८४ ई० में वेस्टमिंस्टर का दूसरा विधान (Second Statute of Westminster) पास किया गया। उसमें मन्त्रों के बाद स्वार्थीन नागरिकों की भूमि उनके ज्येष्ठ पुत्रों को दिये जाने का विधान कर दिया गया। सन् १२८४ ई० में विन्चेस्टर का विधान (Statute of Winchester) पास हुआ जिसमें देश की रक्षा के लिये नगरों तथा गांवों की पुलिस को प्रशिक्षण देने का आयोजन हुआ। इनके अतिरिक्त दूसरे और सुधार भी हुए।

सन् १२६५ ई० की ग्रेट पार्लियामेन्ट (Great Parliament)—एडवर्ड का सबसे महत्वपूर्ण शासन सुधार यह था कि उसने सन् १२६५ ई० में ग्रेट पार्लियामेन्ट को बुलाया। इस पार्लियामेन्ट में क्लर्क के राजनैतिक जीवन में भाग लेने वाले तीनों वर्गों के प्रतिनिधियों को बुलाया गया। पादरी लाईम और कॉमन्स (Commons) ये ही तीन वर्ग थे। ऐसा एक भी नगर न था जिसका कोई प्रतिनिधि पार्लियामेन्ट में न हो। इसलिये इस पार्लियामेन्ट का “प्रथम पूर्ण और आदर्श पार्लियामेन्ट” (First Complete and Model Parliament) नाम पड़ा।

शतवर्षीय युद्ध और पार्लियामेन्ट—सन् १३३० ई० में शतवर्षीय युद्ध के आरम्भ होने से कई महत्वपूर्ण शासन सुधार हुए। उस समय तक पार्लियामेन्ट के उपर्युक्त तीनों वर्ग एक ही सदन में बैठकर बाद विवाद करते और बोट दिया करते थे। हालांकि बैरन मनचाही कर देने में सफल हो जाता करते थे। इसके अनन्तर पादरियों व बैरनों ने मिलकर एक अलग सदन में बैठना आरम्भ कर दिया जहाँ वे विचार करते थे और इस तरह हाउस ऑफ लाईम (House of Lords) की नींव पड़ी। नगरों और बस्वों के प्रतिनिधि अपने अलग सदन में बैठकर राजकाज करने लगे। यह सदन हाउस ऑफ कॉमन्स (House of Commons) के नाम से प्रसिद्ध हुआ। एडवर्ड तृतीय के राज्य के समाप्त होते होते पार्लियामेन्ट का इन दो शाखाओं में विभाजन पक्का हो गया, दूसरे गृह में सामन्तशाही का प्रतिनिधित्व था और प्रथम गृह में साधारण जनता का। पहले पार्लियामेन्ट की बैठने किसी नियम से न होती थी परन्तु सन् १३३० ई० में यह कानून बना दिया गया कि “प्रति वर्ष एक बार पार्लियामेन्ट की बैठक होगी और यदि आवश्यक हो तो एक से अधिक बार भी हो सकती है”। सन् १३६२ ई० में इसको फिर दुहराया गया और इस बैठक के उद्देश्यों की निश्चित रूप से घोषणा इस प्रकार कर दी गई—‘भिन्न भिन्न प्रकार

के झगड़ों और शिकायतों को दूर करने के लिये जो प्रतिदिन होते रहते हैं प्रति-वर्ष पार्लियामेण्ट की एक बैठक बुलाई जायगी। एडवर्ड तृतीय के राज्य के समाप्त होते होते प्रथम सदन (Lower House) ने अपने तीन महत्वपूर्ण अधिकार अपने हाथ में कर लिये। यह तीन अधिकार ये थे — (१) बिना इस गृह की सम्मति के कर अवैध (Illegal) हैं, (२) निर्बन्धों अर्थात् कानूनों के बनने के लिये दोनों गृहों की सहमति आवश्यक है, और (३) प्रथम गृह यानी हाउस ऑफ कॉमन्स को शासन प्रबन्ध के दोषों में छानबीन करने और सुधारने का अधिकार है। प्रश्न यह उठता है कि राजा ने यह सब प्रतिबन्ध क्यों मान लिया? बात यह थी कि राजा को युद्ध के व्यय के लिये धन की आवश्यकता थी और विवश होकर उसे आय-व्यय व कानून व्यवस्था पर पार्लियामेण्ट का नियन्त्रण स्वीकार करना पड़ा। उस समय से ही पार्लियामेण्ट में हाउस ऑफ लार्ड्स का महत्व कम होने लगा और कॉमन्स की शक्ति व महत्ता बढ़ने लगी।

**नौर्मन और एङ्जीविन राजवंशों के समय में न्याय-पालिका का विकास**—नौर्मन और एङ्जीविन राजवंशों के समय में न्याय प्रणाली में जो विकास हुआ वह अध्ययन करने योग्य है। उस समय राजा ही सारे शासन का स्वामी होता था और इसलिये न्यायपालिका का भी वही प्रमुख व्यक्ति था। प्रारम्भ में राजा स्वयं न्यायालय में बैठता था और न्याय करता था परन्तु उसके फास स्थित प्रदेशों के शासन का उत्तरदायित्व इतना भारी था कि वह उसे पूरा करने के लिये फास में ही अधिक समय तक रहने लगा। इसलिये अपनी अनुपस्थिति में काम काज करने के लिये राजा ने अपना एक प्रधान मन्त्री नियुक्त कर दिया जो न्याय और आय-व्यय के प्रबन्ध की देखभाल करने लगा इस प्रधान-मन्त्री को जस्टिसियर (Justiciar) भी पुकारा जाता था। एडवर्ड प्रथम ने जस्टिसियर (Justiciar) के पद को तोड़ दिया और उसके काम को चांसलर (Chancellor) को सौंप दिया। एडवर्ड की कनफेसर (Edward the Confessor) ने इस चांसलर के पद को सब से प्रथम जन्म दिया था। इस प्रकार चांसलर के ऊपर न्याय कार्य करने का भार पड़ा और उसी समय से वह न्यायकर्ता बन गया।

जस्टिसियर (Justiciar) और चांसलर (Chancellor) के अतिरिक्त एक और मन्त्रिणी जिम्मा बना माना था। इस मन्त्रिणी का नाम क्यूर्निया रेजिस (Curia Regis) था और यह न्यायपालिका के कर्तव्यों को पूरा किया करती थी। पहिले यह ग्रेट वाउसलर आफ दी रैन्य (Great

Council of the Realm) अर्थात् राष्ट्र की महान् परिषद् बट जाती थी। उस समय द्रुमै कुछ राज्य-समन्तारियों की एक छोटी सी भूमि थी जिसे वा नाम क्यूरिया (Curia) था। यही भूमि न्याय-सम्बन्धी सब काम करती थी। कुछ समय पश्चात् इस भूमि का नाम, किंग्स बेंच (King's Bench) हो चोटें थाफ वामन प्लोअ (The Court of Common Pleas) और चोटें थाफ एक्चैक्वर (Court of Exchequer), इन तीन न्याय मण्डलों में बांट दिया गया। चोटें थाफ एक्चैक्वर वर-सम्बन्धी और थाय-व्यय सम्बन्धी मुकदमे सुनती थी। दीवानी के मुकदमे चोटें थाफ वामन प्लोअ में सुने जाते थे। इनको छोड़ कर और धवा हुआ न्याय सम्बन्धी काम सब किंग बेंच में हुआ करता था। हैनरी तृतीय के राज के अन्त में यह कार्य-विभाजन हो चुका था।

हैनरी प्रथम के समय में क्यूरिया रेजिस (Curia Regis) के कुछ न्यायाधीशों को घूम घूम कर एक जिले से दूसरे जिले में जाकर मुकदमे करते पड़ते थे। ये लोग साथ साथ मालगुजारी (भागम) वसूल करते और अपराधियों को दण्ड भी देते थे। इनको इटिनेरेंट (Itinerant) अर्थात् भ्रमणशील न्यायाधीश कहते थे। इन न्यायाधीशों के लिये हैनरी द्वितीय ने सारे राज्य को ६ भागों में बांट दिया। प्रत्येक भाग में दौरा करने के लिये तीन न्यायाधीश नियुक्त कर दिये। ये सर्किट चोटें (Circuit court), शायरमूट (Shire moot) जिनका वर्णन ऊपर हो चुका है और क्यूरिया रेजिस (Curia Regis) अर्थात् लोक न्यायालय और राज न्यायालय में सम्बन्ध स्थापित करते थे। इनके द्वारा पुरानी प्रणाली और नई न्याय प्रणाली में सामंजस्य स्थापित हो गया। हैनरी द्वितीय ने फौजदारी (Criminal) मामलों में पक्षी (Jury) की सहायता से न्याय करने की प्रथा पहले पहल आरम्भ की। कुछ समय पश्चात् यह प्रथा दीवानी मुकदमों के लिये भी लागू कर दी। पहले पहल यह पक्ष केवल वे ही लोग होते थे जो अपराध केने हुये मक्ष बाते बतला कर गयाही देते थे।

जब न्यायपालिका का यह विकास हो रहा था राजा की ग्रेट काउंसिल (King's Great Council) जिसका पीछे से कंटिन्यूअल काउंसिल (Continual Council) नाम पड़ गया, अपने विशेष न्याय-अधिकार क्षेत्र में काम करती रही। यद्यपि सैद्धान्तिक रूप से इस न्यायालय में काउंसिल (भूतपूर्व पालियामेण्ट) के तीनों भाग अर्थात् बैरन्स, पादरियो और वामन्स के लोग होते थे, पर साधारणतया वामन्स काउंसिल के न्याय सम्बन्धी काम में योग न देते थे। इसलिये यह न्याय-सम्बन्धी काम पीयर्स (Peers) ही करने

लगे। ये लोग जब एक पृथक् गृह में बैठ कर काम करने लगे और हाउस ऑफ़ लार्ड्स का जन्म हुआ तो ये दोनों काम करने लगे। उनका एक काम तो विचारक मण्डली जैसा था और दूसरा न्यायालय का। वाद में धीरे धीरे यह न्याय-सम्बन्धी काम इस हाउस ऑफ़ लार्ड्स की एक छोटी समिति द्वारा होने लगा। इस समिति का ही नाम प्रीवी कोसिल पड़ा।

**गुलाब युद्ध (Wars of Roses) और शासन-विधान सम्बन्धी परिवर्तन**—उपर्युक्त शासन प्रणाली लंकास्टर (Lancaster) और यॉर्क (York) के राजवंशों में होने वाले गुलाब युद्ध के छिड़ने के समय तक चलती रही। यह युद्ध सन् १४५५ से १४८५ ई० तक चलता रहा और जब यह समाप्त हुआ तो उस समय कई महत्वपूर्ण शासन विधान सम्बन्धी परिवर्तन हुए। बैरनो की शक्ति दोनों युद्ध वंशों में बंट जाने से छिन्न भिन्न हो गई और राजा पर जो अब तक उनका प्रभाव चला आ रहा था सब समाप्त हो गया। युद्ध से लोग बड़ी आपत्ति में पड़ गये और उनकी आर्थिक दशा शोचनीय हो गई। इस से हैनरी सप्तम ने पूरा लाभ उठाया और प्रजा की सम्मति से ही उसने शान्ति और सुरक्षा के हित में अपनी शक्ति खूब बढ़ा ली। हैनरी सप्तम के राज्याभिषेक को पार्लियामेण्ट ने स्वीकार कर लिया तब से राजा को चुनने का पार्लियामेण्ट का अधिकार मिल गया। पहले दो ट्यूडर वंशी राजाओं ने (हेनरी सप्तम और मार्टिन) गिरी हुई आर्थिक दशा का अपनी शक्ति बढ़ाने में खूब लाभ उठाया और वे निरंकुश शासन स्थापित करने में बहुत कुछ सफल हुए। यद्यपि पार्लियामेण्ट की भय भी बैठके होती थी पर इन ट्यूडर वंशी राजाओं ने उसको अपनी निरंकुश शक्ति बढ़ाने का साधन बना रखा था।

**ट्यूडर वंशीय निरंकुशता की स्थापना**—ट्यूडर वंश के राजा पार्लियामेण्ट में ऐसे व्यक्तियों को चानाकी से निर्वाचित करा देते थे जो उनकी हानि में हानि मिलाने वाले होते थे और फिर करा को बढ़ा कर अपने राजकोष को भरा पूरा रखते थे। बैरनो की शक्ति को कुचलने के लिये उन्होंने स्टार चैम्बर (Star Chamber) का न्यायालय और हाई कमिशन (High Commission) का न्यायालय ये दो न्यायालये स्थापित की।

इधर जागीरदारा पर हैनरी सप्तम ने अपना प्रभुत्व जमा लिया था और दूसरी ओर पोप से दगड़ा कर उसने अंग्रेजी नये ईसाई मठ की स्थापना की, जिस पर रोम के पोप का प्रभुत्व न रहा। यह क्षण रानी को सतार देने के प्रश्न पर उठा था। नये ईसाई मठ (Church) पर राजा का बड़ा प्रभाव

रहने लगा। एडवर्ड पट्ट य मरी (Mary) के समय में प्रोटेस्टेंट जो रोमी-धर्म-सम्प्रदाय के विरोधी थे और कैथोलिक जो रोम के पोप और उनके सम्प्रदाय के समर्थक थे, इन दोनों में प्रायः झगडा होता रहता था। मनी एलिजबेथ ने जलता की इस निजी धार्मिक पट्ट का साम उठाने में कोई कसर न रखी। वह शासनी से कभी एक दन को अर्थात् प्रोटेस्टेंट और कभी कैथोलिक को उभराने लगी थी जिससे इन सम्प्रदायों के मानने वाले दो दन हमेशा राँवों के मूँह की ओर देखते रहते थे। राजमत्ता की दक्षिण इंग्लैंड बढ़ती चली गई। इसके अनिवार्य १५वीं शताब्दी का जो कला व साहित्य के पुनरुद्धार (Renaissance) का आन्दोलन कला उमरा भी देश पर बड़ा महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ा। इंग्लैंड एक दक्षिणाली जल-सेना का स्वामी हो गया, उसका व्यापार बढ़ने लगा। व्यापार करने के लिये जो कम्पनियाँ खुली उन से साधारण जनता फलने फूलने लगी और देश समृद्धिवाली हुआ। अब इस प्रकार जनता समृद्ध हुई तो स्वभावतः अपनी आर्थिक स्थिति की ओर से निदिष्ट हमारे के कारण उसे राजा और अपने पारस्परिक सम्बन्धों व अधिकारों पर विचार करने का अवसर मिला और वह कुछ अधिक जागरूक रहने लगी। पर इस जागरूकता को व सार्वजनिक अधिकारों की मांग को जो निरंकुश द्यूटर राजाओं के स्वेच्छा धारी शासन में बल पानी रही थी एलिजबेथ ने सफलतापूर्वक अपनी कूटनीति की सहायता से रोके रखा।

**स्टुअर्ट-काल में शासन परिवर्तन—**स्टुअर्ट राजवंश का राज उस समय से प्रारम्भ हुआ जब से जेम्स प्रथम इंग्लैंड के राजसिंहासन पर बैठा। स्टुअर्ट राजाओं के राज सिद्धान्त और शासन नीति ने दो बार ऐसी आपत्तिपूर्ण स्थिति उत्पन्न कर दी जिससे फलस्वरूप कई महत्वपूर्ण शासन-सम्बन्धी परिवर्तन हुये। जेम्स प्रथम ने राजाओं के देवी अधिकार के सिद्धान्त का प्रतिपादन किया। इस सिद्धान्त के मुख्य सिद्धान्त चार थे—(१) यह कि राजा भीषे ईश्वर से अपना राज्याधिकार प्राप्त करता है, (२) यह कि राजा का यह अधिकार अनियंत्रित और अमर्यादित है, (३) यह कि राजा की आज्ञा का विरोध करना प्रत्येक दशा में अवैध ही नहीं पाप भी है, (४) यह कि राजपद पवित्र है और राजा के सदस्यों में सब से बड़ा उसका उत्तराधिकारी होना चाहिये। इन सिद्धान्तों के मानने में जेम्स प्रथम और पार्लियामेंट में मुठभेड़ हो गई। राजा की धार्मिक नीति ने, जिसके द्वारा उसने रोमन कैथोलिक सम्प्रदाय के लोगों को किसी प्रकार की स्वतन्त्रता देने में इनकार कर दिया और उसने राजा-प्रजा के वैमनस्य की आग में धीरे धीरे काम किया। रोमन कैथोलिक पोप की प्रभुता के

समर्थक थे न कि राजा की प्रभुता के। प्यूस्टिन सम्प्रदाय (उत्कट पविनावादी) जो प्रोटेस्टेण्ट धार्मिक मत का ही एक भाग था, वह भी राजा की नीति से अप्रसन्न था। इसलिये जेम्स प्रथम की जब पहली पार्लियामेण्ट बैठी तो इन सब असन्तुष्ट दलों ने मिल कर राजा से यह माग की कि राजा जनता के सार्वजनिक अधिकारों को स्वीकार करे और यह भी माने कि कामन्स (House of Commons) को ही कर लगाने की अनुमति देने का अधिकार है। जेम्स प्रथम ऊपर से कामन्स के अधिकारों का आदर करने का बहाना करता रहा पर भीतर ही भीतर वह उनसे स्वतन्त्र होने की चाल चलने लगा। सन् १६११ से १६१४ तक उसने पार्लियामेण्ट को बुलाया ही नहीं और बिना पार्लियामेण्ट के ही उसने राज्य किया। जब १६१४ ई० में उसने पार्लियामेण्ट को बुलाया तो "अनुदान स्वीकार करने के पूव शिकायतें दूर हो" इस बात पर आपस में झगडा हो गया और पार्लियामेण्ट भग कर दी गई। उसके पश्चात् फिर छ वर्ष तक बिना पार्लियामेण्ट के उसने राज्य किया। सन् १६२१ में उसने तीसरी बार पार्लियामेण्ट बुलाई। इस बार भी पार्लियामेण्ट अपनी पुरानी हठ पर जमी रही। उसने फिर यह माग की कि उन को बोलने की स्वतन्त्रता दी जाय, उनको पकडा न जाय और राजा के परामर्श-दाताओं की निन्दा करने का उन्हें अधिकार दिया जाय। इस पर राजा ने पार्लियामेण्ट भग कर दी और सन् १६२४ ई० में राजा ने चौथी पार्लियामेण्ट बुलाई। इस पार्लियामेण्ट ने जो मार्गें उपस्थित की वे अधिकतर मान ली गई, इस से पार्लियामेण्ट का आदर और ख्याति बढ़ गई।

**चार्ल्स प्रथम और पार्लियामेण्ट**—जेम्स प्रथम के बाद उसका पुत्र चार्ल्स प्रथम राजसिंहासन पर बैठा। चार्ल्स भी अपने पिता के समान राजाओं के दैवी अधिकारों में विश्वास करता था, राजा के अनियंत्रित अधिकार वाले मिढान्त की व्यवहार में उसने अति कर दी। उसने पार्लियामेण्ट की स्थिति और उसके परामर्श में शासन करने की आवश्यकता, दोनों को टुकरा दिया। परन्तु घनाभाव के कारण विवश होकर उसे पार्लियामेण्ट बुलानी पड़ी। सन् १६२६ ई० में जो पार्लियामेण्ट बुलाई गई उसने चार्ल्स के मन्त्री बुकिंगहम (Buckingham) पर अभियोग लगाया। इससे राजा और पार्लियामेण्ट में घनवन हो गई और राजा ने पार्लियामेण्ट को भग कर दिया, पर फिर कर उगाहने की आवश्यकता के कारण उसे सन् १६२८ में पार्लियामेण्ट बुलानी पड़ी। परन्तु इस बार कामन्स ने अनुदानों को स्वीकार करने में पहले यह प्रस्ताव पाम किया कि बिना उनकी स्वीकृति के कोई भी कर वष न समझा जायगा। और उन्होंने राजा के स्वेच्छाचारी-शासन की बड़ी निन्दा की। उन्होंने मैम्माकार्ट, पिटीरान

आफ़ राइट्स १६८८ई० और उगो वाद के अधिकार पत्रों में स्वीकृत करने प्राचीन अधिकारों के आधार पर एक पिटीशन आफ़ राइट्स (Petition of Rights) धर्यान् अधिकारों का प्रार्थना पत्र, नेमाय किया जिसमें उनकी मांगों का उद्देश्य था। उन मांगों में से कुछ ये थीं, (१) कोई अवैध कर-यंगूनी न की जाय जैसा कि एडवर्ड प्रथम के समय में घोषित हो चुका था कि राजा या उसके उत्तराधिकारी पादरियों, धर्मों (Earls), बैरनों (Barons), नाइट्स (Knights), छात्र्य शासित नगरों के नागरिकों (Burgesses) और दूसरे स्वाधीन देशवासियों की स्वीकृति के बिना कोई भी कर राज्य में न लगाया जायगा और जिनका एडवर्ड तृतीय की पार्लियामेण्ट ने इस प्रकार स्पष्टीकरण कर दिया था "कि आज यह घोषित किया जाता है कि अब से आगे किसी भी व्यक्ति को उसकी इच्छा के विरुद्ध राजा के निम्ने प्रदण देने पर विवश न किया जायगा क्योंकि ऐसे प्रण नागरिकता और अधिकार के विरुद्ध प्रणीत होने हैं। (२) दूसरी मांग यह थी कि राजा व्यक्तियों को कारावास देने में स्वेच्छाचार न करे जिसके सम्बन्ध में मैनावार्टी में घोषणा हो चुकी थी और जिनको एडवर्ड तृतीय के राज्यपाल ने पार्लियामेण्ट ने फिर दुहरा दिया था। (३) जैसा मैनावार्टी ने और एडवर्ड तृतीय ने घोषित किया था राज्य में मार्शल ला (Martial Law) अर्थात् सामरिक कानून न लगाया जाय। (४) चौथी मांग यह थी कि सविधान व कानून के अनुसार प्रजा की स्वतन्त्रता और उसके स्वत्वा की रक्षा की जाय। पिटीशन आफ़ राइट्स अग्रेजी स्वतन्त्रता रूपी भवन का दूसरा स्तम्भ है। पर उसमें कोई नई बात न थी। इससे पूर्व जो अधिकार राजाका द्वारा मान्य हो चुके थे उनको ही सक्षिप्त रूप से एक स्थान पर इस पत्र में एकत्रित कर दिया गया था। राजा को विवश होकर यह प्रार्थना पत्र स्वीकार करना पड़ा। उसके पश्चात् पार्लियामेण्ट ने राजा को शराब व दूसरी वस्तुओं के आयात निषेध पर कर लगा कर घन इकट्ठा करने का अधिकार दे दिया। पर साथ ही साथ नीसेना रखने के लिये लगाय हुये कर को तोड़ दिया और स्टार चैम्बर व हाई कमीशन कोर्ट को भी भंग कर दिया। यह सब राजा ने स्वीकार कर लिया परन्तु भीतर ही भीतर चार्ल्स सेना की पार्लियामेण्ट के विरुद्ध भड़काने लगा और इस प्रकार घलप्रयोग से पार्लियामेण्ट पर अपना प्रभुत्व जमाने का प्रयत्न करने लगा। जब पार्लियामेण्ट को इसका पता लगा तो उसने ग्रांड रिमोस्ट्रेंस (Grand Remonstrance) नामक एक प्रलेख तैयार किया जिसमें अपने स्वत्वों व अधिकारों का गौरवपूर्ण दृढ़ समर्थन किया और राजा से प्रार्थना की कि वह उनको स्वीकार करे। राजा और पार्लियामेण्ट की घनघन ने गृहयुद्ध का रूप धारण किया जिसमें चार्ल्स को अपनी जान से हाथ धोना पड़ा और उसके पश्चात् प्रजातन्त्र



शासन की स्थापना हुई जिसका संगठन एक शासन विलेख (Instrument of Government) के अनुसार हुआ। इस विलेख से हाउस आफ लाइंस तोड़ दिया गया और राजसत्ता भी समाप्त कर दी गई। हाउस आफ कामन्स में से वे सब पक्ष निकाल दिये गये जो राजसत्ता के समर्थक थे और इंग्लैण्ड का शासन एक नये राज्य प्रमुख की अध्यक्षता में होने लगा जिसका नाम प्रोटेक्टर (Protector) रखा गया।

**राजसत्ता की पुनर्स्थापना (१६८० ई०)**—इंग्लैण्ड में यह प्रजातन्त्र शासन केवल ग्यारह वर्ष ही रहा। इस काल में शासन की कमिया स्पष्ट होने लगी और पार्लियामेण्ट ने राजसत्ता को पुन स्थापित करने का निश्चय किया। चार्ल्स प्रथम के पुत्र चार्ल्स द्वितीय को राजसिंहान पर बैठाया। इस नये राजा ने प्रजा के स्वतन्त्रता व अधिकारों की रक्षा करने का वचन दिया। उसके राज्य में जो सब से महत्वपूर्ण शासन-विधान सम्बन्धी काम हुआ वह यह था कि सन् १६७९ ई० में हैबियस कार्पस (Habeas Corpus) ऐक्ट पास हुआ। इस ऐक्ट से प्रत्येक व्यक्ति की वैयक्तिक स्वतन्त्रता सुरक्षित हो गई क्योंकि इस ऐक्ट में यह आयोजन कर दिया गया था कि यदि किसी व्यक्ति पर अपराध करने का अभियोग लगाया जाय व बन्दी बना लिया जाय और वह व्यक्ति स्वयं या किसी दूसरे व्यक्ति के द्वारा किसी न्यायालय में इसके विरुद्ध प्रार्थनापत्र प्रस्तुत करावे तो वह न्यायालय शासन और उस बन्दी को न्यायालय के सामने अभियोग की सुनवाई करने के लिये उपस्थित करने की आज्ञा दे सकता है। चार्ल्स द्वितीय ने भी अपने पिता के समान स्वेच्छाचारी शासन करने का प्रयत्न किया पर पार्लियामेण्ट ने इस बार कोई बड़ी कार्यवाही नहीं की क्योंकि उसे प्रजातन्त्र काल के बहुत अनुभव ने सतर्क बना दिया था।

**सन् १६८८ ई० की क्रांति और प्रतिफलित शासन-विधान सम्बन्धी परिवर्तन**—चार्ल्स द्वितीय के पश्चात् उसका भाई जेम्स द्वितीय राजगद्दी पर बैठा। उसने मन में आरम्भ में ही यह वचन रचा हुआ था कि वह जिस प्रकार निरकुश शासन करने का प्रयत्न करेगा और राज्यशक्ति ईसाई धर्म सभ को नष्ट करेगा। उसने आरम्भ से ही अवैध कर उगाहना आरम्भ किया, एक नई हाई कमीशन अर्थात् महान् अपराध की अदालत स्थापित की जिससे न्याय निर्णय उगवे पक्ष में ही हूँ और सन् १६८८ ई० में दो डिमीशन आफ इण्डलजेंस (Decisions of Indulgence) अर्थात् अनुग्रह-निर्णय जारी किये। इन निर्णयों में राजा राज्य-रक्षित धर्म सभ में ह्मनदोष कर मरना था। इन सब बातों से पार्लियामेण्ट चिढ़ गई और उसने विलियम आफ ओरेञ्ज (William

आफ राइट्स १६८८ई० और उसके बाद के अधिकांश पत्रों में स्वीकृत प्रश्नों प्राचीन अधिकारों के आधार पर एक विरोधनाम आफ राइट्स (Petition of Rights) पर्याप्त अधिकारों का प्रार्थना पत्र, तैयार किया जिसमें उनकी मांगों का उल्लेख था। उन मांगों में से कुछ ये थी, (१) कोई अवैध कर-बगूनी न की जाय जैसा कि एडवर्ड प्रथम के समय में पोगिन हुआ चुना था कि राजा या उसके उपाधिकारी पादशिया, अर्यों (Earls), बैरों (Barons), नाइट्स (Knights), मास्टर मार्गिन नगरों के नागरिकों (Burgesses) और दूसरे स्वाधीन देशवासियों की स्वीकृति के बिना कोई भी कर राज्य में न लगाया जायगा और जिसका एडवर्ड तृतीय की पार्लियामेंट ने इस प्रकार स्पष्टीकरण कर दिया था "कि राजा यह घोषित किया जाता है कि अब मैं अपने किसी भी व्यक्ति को उसकी इच्छा के विरुद्ध राजा के लिये श्रृण देने पर विवश न किया जायगा क्योंकि ऐसे श्रृण नागरिकता और औचित्य के विरुद्ध प्रतीत होते हैं। (२) दूसरी मांग यह थी कि राजा व्यक्तिगत को शराबपास देने में स्वेच्छाचार न करे जिसके सम्बन्ध में मैग्नाकार्टा में घोषणा हुई चुकी थी और जिसको एडवर्ड तृतीय के राज्यकाल में पार्लियामेंट ने फिर दुहरा दिया था। (३) जैसा मैग्नाकार्टा में और एडवर्ड तृतीय ने घोषित किया था राज्य में मार्शल ला (Martial Law) पर्याप्त सामरिक कानून न लगाया जाय। (४) चौथी मांग यह थी कि संविधान व कानून के अनुसार राजा की स्वतन्त्रता और उसके स्वत्वों की रक्षा की जाय। विरोधनाम आफ राइट्स अंग्रेजी स्वतन्त्रता की भवन का दूसरा स्तम्भ है। पर उसमें कोई नई बात न थी। इसमें पूर्व जो अधिकार राजाका द्वारा मान्य हो चुके थे उनको ही सक्षिप्त रूप से एक स्थान पर इस पत्र में एकत्रित कर दिया गया था। राजा को विवश होकर यह प्रार्थना-पत्र स्वीकार करना पड़ा। उसके पश्चात् पार्लियामेंट ने राजा को शराब व दूसरी वस्तुओं के आयात-निर्यात पर कर लगा कर धन इकट्ठा करने का अधिकार दे दिया। पर साथ ही साथ नौसेना रखने के लिये लगाय हुये कर को तोड़ दिया और स्टार चैम्बर व हाई कमीशन कोर्ट को भी भंग कर दिया। यह सब राजा ने स्वीकार कर लिया परन्तु भीतर ही भीतर चार्ल्स सेना को पार्लियामेंट के विरुद्ध भड़काने लगा और इस प्रकार बलप्रयोग से पार्लियामेंट पर अपना प्रभुत्व जमाने का प्रयत्न करने लगा। जब पार्लियामेंट को इसका पता लगा तो उसने ग्रांड रिमोस्ट्रेंस (Grand Remonstrance) नामक एक प्रलेख तैयार किया जिसमें अपने स्वत्वा व अधिकारों का गौरवपूर्ण दृढ़ समर्थन किया और राजा से प्रार्थना की कि वह उनको स्वीकार करे। राजा और पार्लियामेंट की अनबन ने गृहयुद्ध का रूप धारण किया जिसमें चार्ल्स को अपनी जान से हाथ धोना पड़ा और उससे पश्चात् प्रजातन्त्र

शासन की स्थापना हुई जिसका संगठन एक शासन विलेस (Instrument of Government) के अनुसार हुआ। इस विलेस से हाउस आफ लार्ड्स तोड़ दिया गया और राजसत्ता भी समाप्त कर दी गई। हाउस आफ कामन्स में से वे सब पक्ष निकाल दिये गये जो राजसत्ता के समर्थक थे और इंग्लैण्ड का शासन एक नये राज्य प्रमुख की अध्यक्षता में होने लगा जिसका नाम प्रोटेक्टर (Protector) रखा गया।

**राजसत्ता की पुनर्स्थापना (१६०० ई०)**—इंग्लैण्ड में यह प्रजातन्त्र शासन केवल ग्यारह वर्ष ही रहा। इस काज में शासन की कमियाँ स्पष्ट होने लगी और पार्लियामेण्ट ने राजसत्ता को पुनः स्थापित करने का निश्चय किया। चार्ल्स प्रथम के पुत्र चार्ल्स द्वितीय को राजसिंहान पर बैठाया। इस नये राजा ने प्रजा के स्वत्वों व अधिकारों की रक्षा करने का वचन दिया। उसके राज्य में जो सब से महत्वपूर्ण शासन-विधान सम्बन्धी लाभ हुआ वह यह था कि सन् १६७९ ई० में हेबियस कार्पस (Habeas Corpus) ऐक्ट पास हुआ। इस ऐक्ट से प्रत्येक व्यक्ति की वैयक्तिक स्वतन्त्रता सुरक्षित हो गई क्योंकि इस ऐक्ट में यह आयोजन कर दिया गया था कि यदि किसी व्यक्ति पर अपराध करने का अभियोग लगाया जाय व बन्दी बना लिया जाय और वह व्यक्ति स्वयं या किसी दूसरे व्यक्ति के द्वारा किसी न्यायालय में इसके विरुद्ध प्रार्थना पत्र प्रस्तुत करावे तो वह न्यायालय शासन और उस बन्दी को न्यायालय के सामने अभियोग की सुनवाई करने के लिये उपस्थित करने की आज्ञा दे सकता है। चार्ल्स द्वितीय ने भी अपने पिता के समान स्वेच्छाचारी शासन करने का प्रयत्न किया पर पार्लियामेण्ट ने इस बार कोई कड़ी कार्यवाही नहीं की क्योंकि उसे प्रजातन्त्र काल के कटु अनुभव ने सतर्क बना दिया था।

**सन् १६८८ ई० की क्रांति और प्रतिफलित शासन-विधान सम्बन्धी परिवर्तन**—चार्ल्स द्वितीय के पश्चात् उसका भाई जेम्स द्वितीय राजगद्दी पर बैठा। उसके मन में आरम्भ से ही यह कुचक्र रचा हुआ था कि वह किस प्रकार निरंकुश शासक बनने का प्रयत्न करेगा और राज्यरक्षित ईसाई धर्म संध को नष्ट करेगा। उसने आरम्भ से ही अवैध कर उगाहना आरम्भ किया, एक नई हाई कमिशन अर्थात् महान् अपराध की अदालत स्थापित की जिससे न्याय निर्णय उसके पक्ष में ही हो और सन् १६८८ ई० में दो डिसीजनस आफ इण्डलजेंस (Decisions of Indulgence) अर्थात् अनुग्रह-निर्णय जारी किये। इन निर्णयों से राजा राज्य-रक्षित धर्म संध में हस्तक्षेप कर सकता था। इन सब बातों से पार्लियामेण्ट चिढ़ गई और उसने विलियम आफ ओरेन्ज (William

of Orange) को इंग्लैण्ड के राजगिरागा पर अधिपति करने का नियंत्रण भेजा। इसी से गुप्त रूप से २३ दिगम्बर सन् १६८८ को इंग्लैण्ड छोड़ कर भाग निपटा। यार्ग जनवरी सन् १६४६ को पार्लियामेण्ट ग्यप एवमित हई घोर दो प्रणाय पाम निये जो इग प्रार धे ; (१) क्योकि राजा ने प्रजा-राजा के प्राग्भित टेके को तोड़ कर राजा के नागत विधान को विधरन करने का प्रयत्न किया घोर जेसुइट (Jesuit) घोर दूसरे दुष्ट व्यक्तिगो की मलाह से देश के मोक्ति निर्यग्यो का उच्छेदन किया घोर क्योकि उगने देश में भाल पर राजपद त्याग कर दिया है जिगमे राजगिरागन गित पठा है, (२) क्योकि अनुभव ने यह भिद हो चुका है कि इग प्रोटेस्टेण्ट राज्य की सुरक्षा घोर ध्येय सब तर नही हो गयता जब तब कि इग देश का राजा रॉय का समर्थन हो ।”

**बिल आफ राइट्स (Bill of Rights)**—पार्लियामेण्ट ने उनी समय अधिकारो का घोषणा पत्र (Declaration of Rights) तैयार किया जिममें जेम्स द्वितीय के द्वारा जो जो अर्थ घोर स्वेच्छाकारी काम हुये थे उनको दुहराया घोर इंग्लैण्ड का राजमुकुट विलियम व उगरी रानी मेरी को सुपुर्द किया। विलियम ने अपनी ओर ने तथा अपनी स्त्री की ओर से इगे धन्यवाद-पूर्णक स्वीकार किया। इन मुगल राजा-रानी ने पार्लियामेण्ट द्वारा २५ अक्टूबर सन् १६८६ को पाम किये हुये बिल आफ राइट्स (Bill of Rights) को स्वीकार किया। अगरेजो की स्वतन्त्रता का यह तीमरा चार्टर था घोर इसने मैग्नाकार्टा की नीव पर गडे हुये शासन विधान के भयन को पूरा कर दिया। इस बिल में जेम्स द्वितीय के अर्थ वामो का धर्गन था, उदाहरणार्थ—बानून प्रवहेलना करना व उनका उच्छेदन करना, हाई कमीशन अदालत की स्थापना, अनाधिकारी करा का लगाना, स्थायी सेना एवमित करना और उसे शान्ति के समय में भी बिना पार्लियामेण्ट की अनुमति बनाये रखना, निर्वाचन-स्वतन्त्रता में हस्तक्षेप करना, अपराधी सिद्ध होने से पूर्व ही जुमाने बनूल करना व सम्पत्ति जप्त करना, आदि आदि। इगवे पदचात् इस बिल से विलियम की राज्याधिकारी घोषित किया गया और ऐमे राजवदा के व्यक्तिगो को राज्य का उत्तराधिकारी होने से वचित कर दिया जो घोष ने समर्थन हो, या जो घोष ने समर्थनो से बिवाह सम्बन्ध स्थापित कर ले। इस बिल में यह स्पष्ट कर दिया गया कि प्रत्येक राजा रानी को इस सम्बन्ध में घोषणा करनी होगी।

सन् १७०१ ई० में पार्लियामेण्ट ने ऐक्ट आफ सेट्टलमेण्ट (Act of Settlement) पास करके यह निर्दिष्ट कर दिया कि रानी अने (Anne) की मृत्यु के पदचात् यदि उसका कोई उत्तराधिकारी न हो तो इंग्लैण्ड का राज-

मुकुट हैनोवर की राजकुमारी सोफिया और उसके उत्तराधिकारियों को प्रदान किया जाय। इस ऐक्ट में और भी कई महत्वपूर्ण वैधानिक व्यवस्थाएँ थी जिनसे अंगरेजी जनता के धर्म, न्याय और स्वतन्त्रता की रक्षा का आयोजन होता था। इस ऐक्ट की निम्नलिखित तीन धाराएँ इस सम्बन्ध में उल्लेखनीय हैं।

(१) जो कोई भी इंग्लैण्ड के राजमुकुट को धारण करेगा वह कानून से स्थापित हुये इंग्लैण्ड के ईसाई धर्म संघ (Church of England) में मिल कर रहेगा।

(२) यदि इस राज्य का राजमुकुट और राज्यश्री किसी ऐसे व्यक्ति को मुहोभित करती हो जो इस देश का निवासी न हो तो यह राष्ट्र किसी ऐसे देश की रक्षा के लिये, जो इंग्लैण्ड की राजसत्ता के आधीन न हो, युद्ध में भाग लेने पर बिना पार्लियामेण्ट की सहमति से बाध्य न किया जायगा।

(३) कोई भी व्यक्ति जो भविष्य में राजमुकुट धारण करेगा वह पार्लियामेण्ट की सहमति के बिना इंग्लैण्ड, स्कॉटलैण्ड और आइरलैण्ड की राज्य सीमा से बाहर न जा सकेगा।

इस ऐक्ट में यह आदेश था कि भविष्य में प्रत्येक राजा या रानी देश के निबन्धों और विधानों का आदर करेगा और जनता के स्वत्वों और स्वतन्त्रता को अक्षुण्ण रखेगा।

दो राजनीतिक दलों का प्रारम्भ—इंग्लैण्ड के राज्य-शासन में यह महान् क्रान्ति बड़ी महत्वपूर्ण थी और वह इतनी शान्तिपूर्वक हुई कि उसका नाम ग्लोरियस रिवोल्यूशन (Glorious Revolution) पड़ा। इस क्रान्ति का प्रत्यक्ष फल तो यह था कि बिल ऑफ राइट्स (Bill of Rights) और ऐक्ट ऑफ सेंटिलमेण्ट (Act of Settlement) पास हुये पर इस क्रान्ति के दूरवर्ती और अप्रत्यक्ष परिणाम अधिक महत्व रखने वाले थे। गृह युद्ध (Civil War) ने पार्लियामेण्ट व देशवासियों को दो पृथक दलों में बांट दिया था। एक दल तो चार्ल्स प्रथम का सहायक था और दूसरा पार्लियामेण्ट का समर्थक होने से स्ट्रैम्ट निरकुशता का विरोधी था। क्रॉमवेल के पश्चात् जब राजा को फिर पदासीन किया गया तो कुछ समय के लिये इन दलों का विरोध कुछ ठण्डा पड़ गया था लेकिन ग्लोरियस रिवोल्यूशन (Glorious Revolution) से फिर पुरानी आग भमक उठी। वे लोग जो जेम्स द्वितीय और उसके पुत्र के अनुयायी थे वे रूढ़िवादी (Tories)

बहलाने थे। जो लोग ग्लोरीयस रिवोल्यूशन (Glorious Revolution) के पक्ष में थे और हैनोवर के राजपरिवार के अनुयायी थे वे उदार (Whig) नाम से प्रसिद्ध थे। रूढ़िवादी दल ने विनियम नृत्तीय को मानने और उनके स्थान पर जेम्स द्वितीय को गिरागनामीन करने का प्रयत्न प्रयत्न किया। विनियम नृत्तीय की पालियामेण्ट में भारम्भ में उदार दल का मताधिक्य था पर उनके मित्रों जूरी मन्त्रिपरिषद् बनाने का ही निश्चय किया। मन् १६८९-९० में उमरी तीसरी पालियामेण्ट में भी उदार पक्ष वालों (Whigs) का मताधिक्य था और उनके मेमबर उदार पक्ष ही का मन्त्रिमण्डल बनाया। इस प्रकार इंग्लैण्ड में इस प्रकार का श्रीगणेश हुआ कि ऐसे मन्त्रिमण्डल की स्थापना हो जिसमें समर्थक पालियामेण्ट में बहुमत रखते हों।

रूढ़िवादी एवं उदार पक्ष की नीति—उदार दल वालों का कहना था कि राजा प्रजा का सेवक है और उनके हमलिये पालियामेण्ट की इच्छा के अनुसार शासन करना चाहिये। इससे विपरीत रूढ़िवादी दल वाले राजा के दैवी अधिकार में विश्वास रखते थे। ये लोग अधिकतर लार्ड्स, बड़े जमींदार या ईसाई गण के पादरी होते थे। राजनीतिक प्रश्नों के प्रतिस्विन इन दोनों पक्षों में दूसरे विषयों में भी विचार-विभिन्नता थी। ये धर्म सम्बन्धी व सामाजिक प्रश्नों पर भी एक विचार न रखते थे। उदार पक्ष वाले पूजा-पाठ की स्वतन्त्रता के समर्थक थे, वे कहते थे कि तत्कालीन भूमि में सम्बद्ध श्रम-जीवियों (Serfs) की स्वतन्त्रता मिलनी चाहिये और जमींदारों के ग्रामायियों को भी जमींदारों के अधिकार में बलग करना चाहिये। इसके विपरीत रूढ़िवादी लोग प्रेज्डी ईसाई धर्म सगठन के समर्थक थे और जमींदारों व पादरियों के अधिकारों की सुरक्षित रखना चाहते थे।

राज्यनीति विचारण अंगरेजों का इन दो पक्षों में विभाजन इतना पूर्ण व व्यापक हुआ और उनमें इतना गहरा विरोध उत्पन्न हो गया कि वोलटेयर (Voltaire) को ये शब्द लिखने पड़े—“उदार और रूढ़िवादियों की तुलना पढ़ने में बड़ा आनन्द मिलता है, यदि उदार पक्ष वालों की बात सुने तो वे कहते हैं कि रूढ़िवादियों ने इंग्लैण्ड के साथ विश्वासघात किया है, यदि रूढ़िवादियों को सुने तो उनका कहना है कि प्रत्येक उदार ने स्वार्थ के लिये राज्य का बलिदान कर दिया है। यदि इन दोनों की बात पर विश्वास किया जाय तो सारे देश में आगे चल कर अपने अपने सिद्धान्तों के अनुसार शासन के दावे को दास्तने के लिये सघर्ष हुआ उसी से इंग्लैण्ड के शासन विधान का इतिहास रखा पड़ा है।

रानी अने (Queen Anne) के शासन-काल में पार्लियामेण्ट में कभी उदार पक्ष वालों की व कभी रूढ़िवादियों की संख्या अधिक होती रही। रानी ने कभी मिली जुली मन्त्रिपरिषद् नियुक्त की, कभी केवल एक ही पक्ष के लोगों की, परन्तु १७०८ ई० के बाद जब मन्त्रिमण्डल में एक ही पक्ष के मन्त्री होने लगे।

हैनोवर राज्य परिवार के शासनकाल में राजनीतिक पक्षों की सरकारें—जब सन् १७१४ ई० में ऐक्ट ऑफ सेंटिलमेण्ट (Act of Settlement) के अनुसार जार्ज प्रथम जो हैनोवर राज्य परिवार का पहला इंगलैण्ड का राजा था, राजसिंहासन पर बैठा तो उस समय में मन्त्रिमण्डल की शक्ति बढ़ने लगी। जार्ज प्रथम अंग्रेजी भाषा न जानता था इसलिये उसे सारा राज-कार्य प्रधान मन्त्री पर छोड़ने को विवश होना पड़ा। प्रधान मन्त्री ही मन्त्रि मण्डल की बैठकों में अध्यक्ष का पद लेता था, क्योंकि राजा भाषा की जानकारी न होने से ऐसा करने में असमर्थ था। प्रधान मन्त्री ही इसलिये शासन-नीति की रूप रेखा निश्चित करने लगा। इस प्रकार अनायास ही शासन-सत्ता राजा के हाथ से निकल कर मन्त्रियों के हाथ में आ गई। जार्ज प्रथम के प्रथम मन्त्रिमण्डल में टाउन्सेण्ड (Townsend) के नेतृत्व में उदार मन्त्री थे। उस समय तक सन् १६९४ ई० के ट्रेनियल ऐक्ट (Triennial Act) के अन्तर्गत पार्लियामेण्ट के सदस्यों का निर्वाचन हर तीसरे वर्ष होता था। पर सन् १७१७ ई० में सेवर्टीनियल ऐक्ट (Septennial Act) पास हुआ जिसने हैनोवर परिवार की प्रोटेस्टेण्ट धर्मावलम्बियों का राज्याधिकार पक्का करने के साथ साथ पार्लियामेण्ट की अवधि सात वर्ष तक बढ़ा दी। इस अवधि के बढ़ जाने से पार्लियामेण्ट राजा के नियन्त्रण से बाहर हो गई। सन् १७२१ ई० में लार्ड वालपोल (Walpole) ने अपना मन्त्रिमण्डल बनाया और स्वयं प्रधान मन्त्री बन कर अर्थ विभाग का काम अपने हाथ में लिया। वही इंगलैण्ड का प्रथम प्रधान मन्त्री था जिसने शासन नीति का सूत्र अपने हाथ से सभाला, मन्त्रि परिषद् की शासन नीति का निरीक्षण करने का काम करना आरम्भ किया, हाउस ऑफ कामन्स का नेतृत्व किया और आवश्यकता पड़ने पर उसके असम्मतिसूचक आदेश के सामने सिर झुकाया। जब सन् १७४२ ई० में हाउस ऑफ कामन्स में उसकी हार हुई तो उसने पद त्याग कर दिया और पार्लियामेण्ट के प्रति मन्त्रि-परिषद् के उत्तर-दायित्व का पहला उदाहरण उपस्थित किया। वालपोल प्रधान मन्त्री (Prime

Minister) की कार्यवाही में, बहुत गहन मित्र हुआ क्योंकि जार्ज प्रथम और द्वितीय दोनों अंग्रेजी भाषा और रीति-रिवाजों में परिचित न थे।

मन्त्रिमण्डल प्रणाली (Cabinet System) का जन्म--वाक्वोड मन्त्रिमण्डल के प्रमुख सदस्यों ने एक छोटी परिषद् बनाई जिसका नाम कैबिनेट (Cabinet) पड़ा। यह परिषद् प्रियो कोमिटि में छोटी थी। एक कैबिनेट प्रणाली के जन्म का श्रेय पार्लियामेंट और राजा के बीच होने वाले सम्पर्क को है जो प्रारम्भ प्रथम के समय में भिन्न भिन्न स्तरों में चल रहा होता था। पर वेक्टर इनोवर के दो राजाओं, जार्ज प्रथम और द्वितीय के समय में ही कैबिनेट की सामान्य प्रणाली में अपना गिरावट जमाने का अवसर मिला और सभी के राजा इसकी कार्यवाही के गन्तव्य के तार में मुक्त कर दिया गया। जार्ज जार्ज तृतीय राजसिंहासन पर बैठा तो यह कैबिनेट के कार्य में हस्तक्षेप करने लगा क्योंकि उसका पालन पोषण इंग्लैण्ड में हुआ था और वह यहाँ के रीति-रिवाजों व राजनीतिज्ञ दलों की नीति से अच्छी तरह परिचित था। सीम वॉर के समय चीनने के बाद यह हस्तक्षेप मन्त्रिमण्डल को दूर करने लगा। राजा और उदार पक्ष वालों (Whigs) में तनावनी बढ़ने लगी। कुछ समय के लिये इस तनावनी में राजा की जीन हार्ड और उसने सन् १७७० ई० में मन्त्रिवादी पक्ष के नेता लार्ड नाथ को अपना प्रधान मन्त्री बनाया। परन्तु इसी काल में अमरीकन स्वतन्त्रता का युद्ध हुआ और अमरीका स्थित तेरह उपनिवेश इंग्लैण्ड के आधिपत्य से बाहर निकल गये और स्वतन्त्र हो गये। इसका परिणाम यह हुआ कि मन्त्रिवादियों की लोकप्रियता समाप्त हो गई और उदार पक्ष फिर मन्त्रिमण्डली होने लगा। जार्ज तृतीय ने पुनः शासन शक्ति को हथियाने का प्रयत्न किया पर वह सफल न हुआ क्योंकि पिट (Pitt) ने हाउस आफ कामन्स के बहुमत की सहायता से एक मिला जुला मन्त्रिमण्डल बना डाला जिसने जार्ज तृतीय के हाथ में शासन शक्ति न आने दी। पिट के पोरुष और दूरदमिता ने कैबिनेट की शक्ति को नष्ट होने से बचा लिया। जब राजा और कैबिनेट के बीच यह सम्पर्क चल रहा था उस बीच के समय में हाउस आफ कामन्स ने अपनी शक्ति बढ़ा ली और निश्चिन्ता पर तथा अपनी कार्यपद्धति के निश्चय करने पर निजी स्वयं प्राप्त कर लिया।

जार्ज तृतीय के शासन काल में ही, सन् १७६० ई० में एक ऐक्ट पास हुआ जिससे न्यायपालिका की स्वतन्त्रता पूर्णतया स्थापित हो गई। इस ऐक्ट में यह प्रावधान है कि सम्राट की व उसने उत्तराधिकारियों की



मृत्यु हो जाने पर भी न्यायाधीश अपने पदों पर पूरी तरह सुरक्षित रहेंगे यदि उनका व्यवहार दोषरहित रहता है ।

उन्नीसवीं शताब्दी के वैधानिक सुधार—उन्नीसवीं शताब्दी में ऐसे बहुत से वैधानिक परिवर्तन हुये जिनसे एक वास्तविक प्रजातन्त्र राज्य के स्थापित होने में बड़ी सहायता मिली । इन परिवर्तनों ने केन्द्रीय और स्थानीय शासन व विधान कार्य में प्रजातन्त्र के सिद्धान्तों को प्रचलित किया । इन परिवर्तनों के मूल में कई कारण थे । पहला तो यह था कि फ्रांस की राज्य-क्रान्ति ने साधारण यूरोपीय जनता के मस्तिष्कों में बड़ी उपलब्ध कर दी । वे अब राजा और कुलीनों को बिल्कुल दूसरी दृष्टि से देखने लगे और देश की सरकार व साधारण जनता के अधिकारों से सम्बन्धित एवं नई विचार धारा में बहने लगे थे । स्वतन्त्रता, समानता और भ्रातृभाव के सिद्धान्तों का प्रचार सारे यूरोप में फैल चुका था, और यद्यपि सन् १८१५ ई० की वियना की कांग्रेस ने राजाओं को फिर पदासीन कर व नैपोलियन की बनाई हुई व्यवस्था को तोड़ फोड़ कर फ्रांस की क्रान्ति के निये हुये पर पानी फेरने का प्रयत्न किया परन्तु सन् १८४८ ई० का उदार-आन्दोलन (Liberal Movement) इन्हीं सिद्धान्तों का प्रत्यक्ष परिमाण था । इंग्लैण्ड में यद्यपि राजनीतिज्ञों ने इन सिद्धान्तों के प्रचार को रोकने का प्रयत्न किया पर वे भी समझ गये कि क्रान्ति की लहर दब जाने के बाद शासन-पद्धति में सुधार करना ही होगा । दूसरे अठारहवीं और उन्नीसवीं शताब्दी के औद्योगिक विकास ने समाज का रूप ही बदल दिया था । इस समय भी पार्लियामेण्ट में कुलीन व्यक्ति या उनके प्रतिनिधि ही सदस्य होते थे । मतदान का अधिकार बहुत थोड़े लोगों को प्राप्त था और पुराने नगरों के निवासी ही मत देने के अधिकारी होते थे । औद्योगिक उन्नति के परिणामस्वरूप नये बड़े बड़े औद्योगिक नगर बस गये थे जिनमें पुराने शहरों से या गावों से लोग आकर रहने लग गये थे । इन नये नगरों के प्रतिनिधि पार्लियामेण्ट में न होते थे, दूसरी ओर उन स्वशासित नगरों (Boroughs) को बहुत से प्रतिनिधि भेजने का अधिकार था जिनकी जनसंख्या नये नगरों में लोगों के चले जाने से बहुत घट गई थी । कहीं कहीं तो बैरन्स (Barons) के मनोनीत व्यक्ति ही प्रतिनिधि नियुक्त हो जाते थे । किन्हीं नगरों में कोई मतधारक (Voter) न होता था पर फिर भी उसके प्रतिनिधि पुराने कानून के आधार पर पार्लियामेण्ट में बैठते थे । इसका परिणाम यह हुआ कि ये पॉकेट (Pocket) और रॉटेन (Rotten) नगर बड़े प्रभावशाली बने हुये थे पर बड़े बड़े नगर जैसे बर्किन्घम आदि बिना प्रतिनिधित्व के ही रह जाते थे । यह स्थिति अधिक समय तक न रह सकती थी क्योंकि

इससे नये समुद्रिशाही नमरों में सम्मिलित यह रत्न था। तीसरे, उन्नीसवीं शताब्दी के दार्शनिकों व राजनीतिज्ञों में जनता के मामलों नये विचार प्रभुता पर दिये थे जिससे ये लोग अपने सामाजिक अधिकारों में प्रति जागरूक हो गये थे।

सन १८३२ के सुधार—प्रतापश्री शताब्दी के सन में भी कुछ राजनीतिज्ञों ने सामान्य पद्धति में सुधार करने का प्रयत्न किया पर ये सफल न हुये। परन्तु उन्नीसवीं शताब्दी में धुमानी पद्धति नाम न दे सकती थी। इसलिये १२ दिगम्बर सन् १८३१ को लार्ड जॉन रसेल (Lord John Russell) ने तीसरा सुधार विधेय (Bill) प्रस्तुत किया, (सन् १८३१ ई० में दो विधेय पार न हो पाये थे) यह विधेय हाउस आफ कामन्स में तीसरी बार २१ गिस्तम्बर सन् १८३२ को पढ़ा गया। लार्ड ने भी इसका विरोध करना उचित न समझा और तब राजा ने यह धमकी दी कि यह हाउस आफ लार्ड्स में गये व्हिग पीयर्स (Whig Peers) को बना कर विधेय के समर्थकों की संख्या बढ़ा देगा तो इन लोगों ने उस विधेय को पार कर दिया। इस अधिनियम (Act) ने तीन प्रमुख परिवर्तन हुये। पहला यह कि ५६ पीयर्स और रोटेंस बरो जिनमें अलग अलग २००० से कम व्यक्ति निवास करते थे उनके प्रतिनिधित्व को समाप्त कर दिया। इन के १११ प्रतिनिधि हटा कर दिये गये। ये सब इस अधिनियम के द्वारा तोड़ दिये गये। दूसरे ३० बरों का एक एक प्रतिनिधि तोड़ दिया गया। एक के दो प्रतिनिधि तोड़ दिये गये। इस प्रकार जो १४३ स्थान रिक्त हुये उनको उन वाइल्डिया और बरों में बांट दिया गया जिनका कोई प्रतिनिधि पार्लियामेंट में न होता था या जिनका प्रतिनिधित्व जनसंख्या के आधार पर अपर्याप्त था। दूसरा यह है कि मताधिकार विस्तृत कर दिया गया। वे सब लोग जो १० पीण्ड प्रतिवर्ष किराया देने थे या जो ५० पीण्ड प्रतिवर्ष के देने वाले पट्टेदार या आसामी थे उन सबको मताधिकार दे दिया गया। तीसरा यह कि भ्रष्टाचार और बेईमानी को रोकने के लिये निर्वाचन के नियम बना दिये गये। इस प्रकार सन् १८३२ ई० के पश्चात् हाउस आफ कामन्स में पहले से अधिक जनता का प्रतिनिधित्व होने लगा।

सामाजिक सुधारों की भांग—परन्तु १८३२ के सुधारों से उन लोगों को सन्तोष न हुआ जो श्रमजीवियों और साधारण जनता के अधिकारों की रक्षा करना चाहते थे। सर रीबर्ट ओवेन (Sir Robert Owen) का चलाया हुआ एक आन्दोलन पहले से ही हो रहा था जिसमें कारखाने में काम करने वाले व दूसरे श्रमजीवियों की दशा सुधारन की मांग हो रही थी। यह एक मनोसिद्ध बात थी कि यह आन्दोलन एक ऐसे व्यक्ति ने प्रारम्भ किया जो स्वयं स्कोटलैण्ड

में एक कपड़े के कारखाने का स्वामी था। सर रोबर्ट ओवन ने इस पर जोर दिया कि राज्य श्रमजीवियों के प्रति अपना कर्तव्य पालन करे। उसने स्वयं ही इस ओर कदम उठाया और अपने कारखाने में से १० साल से नीची उम्र वाले काम करते हुये बच्चों को हटा दिया, वयस्कों के लिये काम करने का समय कम करके निश्चित कर दिया, मजदूरों के लिये स्वास्थ्यवर्द्धक घर और प्रमोदोद्योग बनवाये और उनकी प्रतिदिन की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये सहकारी समितियाँ बनवाई। उसने दो पुस्तके लिखी और प्रकाशित की, एक "न्यू व्यू आफ सोसायटी" (A New View of Society) सन् १८१३ ई० में और दूसरी "एक बुक आफ दी न्यू मोरल वर्ल्ड" (A Book of the New Moral World) सन् १८३६-४४ ई० में, इन पुस्तकों में सामाजिक सुधार के सिद्धान्तों का विवेचन किया। सन् १८३६ ई० में "लन्दन वर्कमेन्स एसोसियेशन" (London Workmen's Association) की स्थापना हुई जिसका कार्यक्रम उसके द्वारा निकाले हुये "पीपल्स चार्टर" (People's Charter) में दिया हुआ था।

**चार्टिस्ट आन्दोलन (The Chartist Movement)**—उपर्युक्त चार्टर का उद्देश्य साधारण जनता के हितों का साधन करना था, इसीलिये उसका नाम पीपल्स चार्टर अर्थात् जनसाधारण का अधिकार-पत्र पड़ा। इस अधिकार-पत्र को प्रकाशन करने वाली सभा ने सारे देश के श्रमिकों से इन शब्दों में अपने उद्देश्यों का स्पष्टीकरण किया—“यदि हम राजनीतिक अधिकारों की समानता के लिये लड़ रहे हैं तो इसका यह तात्पर्य नहीं है कि हम किसी अन्यायपूर्ण कर को हटाना चाहते हैं या सम्पत्ति, शक्ति व प्रभाव को किसी दल के हाथ में दूसरों से छीन कर रखना चाहते हैं। हम यह सब इसलिये करते हैं जिससे हम अपने सामाजिक कष्टों के स्रोत को सुखाने में सफल हों और धीरे धीरे निवारण करते हुये हम अन्यायपूर्ण कानूनों के दण्ड से बच जायें।” इस अधिकार-पत्र के अनुगामी अपने को “चार्टिस्ट” कह कर पुकारते थे और उनका आन्दोलन “चार्टिस्ट आन्दोलन” के नाम से प्रसिद्ध है। इस चार्टर की मुख्य माँगें ये थीं:—सब वयस्कों को मताधिकार मिलना चाहिये, पार्लियामेण्ट के सदस्यों का निर्वाचन प्रति वर्ष हो, निर्वाचन क्षेत्र समान भाग के हों, गुप्त रीति से मतदान हो (जिससे मत देते समय धनी लोग छोटे लोगों पर अनुचित दबाव न डाल सकें), पार्लियामेण्ट की सदस्यता के लिये कोई सम्पत्ति-सम्बन्धी योग्यता की आवश्यकता न हो और पार्लियामेण्ट के सदस्यों को वेतन मिले, जिससे निर्धन लोग भी निर्वाचन के लिये लड़ें हो सकें और देश के शासन प्रबन्ध में अच्छी तरह हाथ बटा सकें।

निष्पत्ति (उदार पक्ष) और मजदूर-वेष्टि (मजदूर-पक्ष) दोनों पक्षों ने मिल कर इस आन्दोलन का विरोध किया और पता यह कुछ ही दिनों में टण्डा पड़ गया ।

सन् १८६७ ई० का द्वितीय सुधार-ऐक्ट—यद्यपि पार्टिमेंट आन्दोलन का मुरगा ही कोई प्रभाव न दिखाई पड़ा पर इसमें जिन सुधारों की मांग की गई वे बहुत समय तक रोके न जा सके । सन् १८३० के अधिनियम (ऐक्ट) में तला-शीन समस्याओं का समाधान न हो सपा । परिस्थिति उस समय बहुत बदल चुकी थी, उद्योग की बराबर उन्नति हो रही थी और उपयोगितावाद (Utilitarianism) की धूम भी जिनका सिद्धान्त यह था कि अधिक से अधिक लोगों का अधिक में अधिक सुख ही समाज का उद्देश्य है । इन सब के परिणाम-स्वरूप सन् १८६७ में द्वितीय सुधार-ऐक्ट पास हुआ । इसमें पार्लियामेण्ट ने मताधिकार को और विस्तृत कर दिया । नगर में मताधिकार (Borough franchise) उन सब लोगों को दे दिया गया जो मकान बना कर एक वर्ष तक नगर में रहे हो और दरिद्र पीपणार्थ जो कर लगाया जाता था उसे चुकाया हों । वे लोग जो विरायेंदार की तरह रहने थे उनको भी मताधिकार दिया गया यदि वे १० पाँड मकान का विराया देते थे । ग्यारह नगरों को मताधिकार-मे अधिकार दे दिया गया और ३५ नगरों में प्रत्येक का प्रतिनिधित्व दो में घटा कर एक कर दिया गया । इस प्रकार जो स्थान खाली हुये वे बड़े नगरों को दे दिये गये । इस ऐक्ट से अल्पसंख्यकों को भी कुछ प्रतिनिधित्व मिल गया ।

सन् १८८४ का सुधार-ऐक्ट—दूसरे सुधार ऐक्ट के चार वर्ष बाद सन् १८७२ ई० में फिर और सुधारों के लिये आन्दोलन उठा । उदार पक्ष के लोग जो अब लिबरल कहलाने लगे थे मताधिकार को और बढ़ाने की मांग करने लगे । वे कहते थे कि निर्वाचन क्षेत्र बराबर माप के हों और पार्लियामेण्ट के सदस्यों को वेतन दिया जाय । ग्लैडस्टोन (Gladstone) उस समय प्रधान मन्त्री था । उसने सुधार करने की मांग स्वीकार कर ली और ६ दिसम्बर सन् १८८४ ई० को तृतीय सुधार ऐक्ट पास हो गया । इस ऐक्ट का सरकारी नाम “रिप्रजेंटेशन आफ पीपल्स ऐक्ट, १८८४” था । इस ऐक्ट से काउण्टी (ज़िला) में भी वही मताधिकार दे दिया गया जो सन् १८६७ ई० के ऐक्ट से नगरों के लिये दिया गया था । इस ऐक्ट से गाँव के धर्मजीवियों को भी मताधिकार मिल गया । इस ऐक्ट के पास होने से दोस साफ़ व्यक्तियों को मताधिकार मिला ।

रीडिस्ट्रीब्यूशन आफ सीट्स ऐक्ट १८८५ (Redistribution of Seats Act 1885)—जब मतधारकों की संख्या बढ़ गई तो यह आवश्यक समझा गया कि निर्वाचन-क्षेत्रों को फिर से बनाया जाय। इसके लिये सन् १८८५ का रीडिस्ट्रीब्यूशन आफ सीट्स ऐक्ट पास हुआ। इस ऐक्ट से पहले जो एक निर्वाचन क्षेत्र से दो प्रतिनिधि निर्वाचित होने की प्रथा थी वह तोड़ दी गयी और नये एक-प्रतिनिधि-निर्वाचन क्षेत्र बनाये गये। परन्तु २२ नगर और आक्सफोर्ड व केंब्रिज के विश्वविद्यालय प्रत्येक दो प्रतिनिधि चुन सकते थे। इनको छोड़ कर दूसरे जो बहु-प्रतिनिधिक निर्वाचन क्षेत्र थे उनको काट छांट कर एक-प्रतिनिधि-निर्वाचन क्षेत्रों में बदल दिया गया। यद्यपि सन् १८३६ का चार्टरड ग्रान्टोलन दवा दिया गया था पर उसकी बहुत सी मांगें सन् १८८५ ई० तक पूरी कर दी गईं।

स्थानीय-शासन में सुधार—स्थानीय शासन में भी उन्नीसवीं शताब्दी में कई सुधार हुये। उन्नीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ तक स्थानीय शासन कुलीनों के हाथ में था। लार्ड लैफ्टिनेन्ट (Lord Lieutenant) की सलाह से राजा कुलीन घराने के व्यक्तियों को जिलों में शान्ति और न्याय स्थापित करने के लिये नियुक्त करता था। सन् १८३५ ई० में एक म्यूनिसिपल कॉरपोरेशन ऐक्ट (Municipal Corporation Act) पास हुआ जिससे इन कुलीन सत्ताग्रो को हटा कर उनके स्थान पर मेयर (Mayor), एल्डरमैन (Aldermen) और कांसिलर्स (Councillors) को सारे अधिकार सौंप दिये। सन् १८८८ में लोकल गवर्नमेन्ट ऐक्ट (Local Government Act) पास हुआ। इस ऐक्ट से जिलों में पुरानी स्थानीय शासन-पद्धति तोड़ दी गई और उसके स्थान पर लोक निर्वाचित जिला संस्थाएँ बना दी गईं। इस ऐक्ट का प्रमुख उद्देश्य यही था कि जो नगर-शासन-पद्धति आत्म-शासित नगरों (Boroughs) में ही पहले प्रचलित थी वही पद्धति जिलों में भी प्रचलित कर दी जाय। प्रत्येक जिले की संस्था एक कॉरपोरेशन बना दी गई। सन् १८८४ ई० के लोकल गवर्नमेन्ट ऐक्ट (Local Government Act) ने प्रत्येक एडमिनिस्ट्रेटिव काउन्टी (Administrative County) को नागरिक और ग्राम्य छोटे जिलों में बांट दिया। इन ऐक्टों से जो स्थानीय शासन का रूप निश्चित हुआ वह बिना अधिक हेर फेर के अभी तक चला आ रहा है।

घोसथी शताब्दी के सुधार—सन् १६१० ई० में हाउस आफ् कामन्स और हाउस आफ् लार्ड्स में जो मतभेद हुआ उससे व प्रथम महापुट (१६१४-१८) के पार्लमन्ट प्रजापन्थ की बढती हुई लहर में जो बंधानिष्ठ सुधार हुये उनका विस्तृत विवरण आगे जहाँ ध्ययग्यापिका सभाओं और स्थानीय प्रासन के सम्बन्ध में लिखा गया है, किया जायगा ।

न्याय-पद्धति का सुधार—पूर्व अध्याय में यह बताया जा चुका है कि हेनरी प्रथम के समय से इंग्लैण्ड में न्याय पद्धति का निम्न प्रकार विभाग हुआ । पर यह स्पष्ट है कि इस विवास में कोई त्रम न था । फलतः विभिन्न प्रकार के मुकदमा के लिये वृथक् वृथक् न्यायानय स्थापित कर दिये गये थे । सन् १८७३ ई० में पार्लियामेण्ट ने सुप्रीम कोर्ट आफ् ज्यूडीचर (Supreme Court of Judicature) ऐक्ट पास किया जिससे न्यायपालिका का पुनर्संगठन हुआ । सब से ऊपर एक सर्वोच्च न्यायालय बनाया गया । क्वीन्स बेंच (Queen's Bench) का न्यायानय, कॉमन प्लेज (Common Pleas), एक्स्चेंचर (Exchequer), चान्सरी (Chancery), एडमिरल्टी (Admiralty) और प्रोबेट व डाइवोर्स (Probate and Divorce) के न्यायालय जो सब तब स्वतन्त्र थे अब सर्वोच्च न्यायालय के भाग बना दिये गये और एक नया पुनर्विचार करने वाला न्यायालय भी बना दिया गया । वानून सम्बन्धी व साधारण न्याय (Equity) वाले दोनों तरह के मुकदमे एक ही न्यायालय में सुने जाने लगे ।

### पाठ्य पुस्तकें

सगभग इंग्लैण्ड के इतिहास की प्रत्येक पुस्तक अंगरेजी शासन विधान के विकास का वर्णन करती है और उसमें सम्राट्, मन्त्रिमण्डल, विधान मंडल स्थानीय शासन और न्यायपालिका आदि का उल्लेख रहता ही है । फिर भी निम्नलिखित पुस्तका का अध्ययन लाभदायक सिद्ध होगा ।

Adams, G. B.—Constitutional History of England (1934 Edition)

Bagehot, W.—Evolution of Parliament.

Cross, A. L.—Short History of England and Greater Britain.

- Dicey, A. V.—The Law of the Constitution (1939 Edition).
- Maitland, F. W.—Constitutional History of England.
- Montague, F. C.—Elements of English Constitutional History.
- Pollard, A. F.—The Evolution of Parliament.
- Puntambekar, S. V.—English Constitutional History (2 vols., 1935).
- Smith G. B.—History of English Parliament (2 vols., 1892 ).
- Taswell-Langmead, T. P.—English Constitutional History (9th ed).
- Taylor, H. —Origin and Growth of English Constitution (2 vols., 1898).
- Usher, R. G.—Institutional History of the House of Commons, 1547-1641 (1924).
- White A. B.—The Making of the English Constitution (1925).

## ४. अध्याय ४.

### अंगरेजी शासन-विधान के विशेष लक्षण

‘वैधानिक मिद्वान्त और उसमें भिन्न भिन्न भागों केवल अध्यनत की प्रतीति भूमि नहीं है। ये एक ऐसे साधन हैं जो किन्हीं निश्चित उद्देश्यों की पूर्ति के लिये काम में लाये जाते हैं और उस अभिप्राय की सिद्धि के अनुकूल ही उनका रूप निर्धारित किया जाता है। जिस उदार भावना की अभिव्यक्ति अब से प्रथम सत्र ने की, उसकी ही साक्ष्यरूप अभिव्यक्ति - इंग्लैण्ड के आई सी वर्प पुराने राज्य के रूप हुई।’  
(एच० जे० लास्की)

‘हमारे शासन विधान का सार विधि (Law) है जिसका आदेश दिया जाना है और जो लागू किया जाता है। हमारे देश के विधि-निर्णय और न्यायालय व पार्लियामेंट का सर्वोच्च न्यायालय इन सब के विकास का श्रेय मध्ययुगीन अंगरेजी राजाओं और उनके मंत्रियों को है।’  
(जी० एम० ट्रेविलियन)

पिछले अध्याय में जो अंगरेजी शासन विधान का संक्षिप्त इतिहास वर्णन किया गया है उससे यह भली भाँति प्रकट है कि अंगरेजी शासन विधान की मुक्त विशेषता यह है कि उसका क्रमिक विकास हुआ है। इंग्लैण्ड के इतिहास किसी समय भी यह दिखाई नहीं पड़ता कि वहाँ के निवासियों ने कोई बड़ा रिवर्तन सहसा ही कर डाला हो और राजनैतिक पद्धति और संस्थाओं को बिल्कुल से सिरे से प्रारम्भ किया या सगठित किया हो। औमवंल के समय में जो छोटे समय के लिये गुह्यद के फलस्वरूप कौमनवंल्य की नवीनता रही वह उपर्युक्त तथ्य का केवल अपवाद ही कहा जा सकता है। नई शताब्दियों के इस लम्बे क्रमिक विकास में प्रत्येक परिस्थिति अपना निजी प्रभाव राजकीय संस्थाओं पर छोड़ गई। इसलिये अंगरेजी शासन विधान का चित्र उस भवन के चित्र भिन्न दिखाई पड़ेगा जिसको पूर्व कल्पित अभिप्राय से विचारपूर्वक किसी काल्पनिक ढंग पर बनाया गया हो। यह तो उस पुरानी गढ़ी के समान है जिसमें स्वेक भाने वाली पीढ़ी ने अपनी अपनी आवश्यकता के अनुसार कोई भीत या जे जोड़ दिया हो और इस बात का ध्यान न रखा हो कि ऐसा करने से भवन



की सुडोलता बनती या बिगड़ती है। इस लिये राजनीति विज्ञान के विचार्यों की अंगरेजी विधान को एक स्थान पर पाने की अभिलाषा पूरी न हो तो आश्चर्य की कोई बात नहीं।

अंगरेजी शासन-विधान एक लेख्य नहीं—आजकल प्रायः सभी राष्ट्रों में कोई एक लेख्य होता है जिसमें उस राष्ट्र के शासन-सम्बन्धी मुख्य मुख्य सिद्धांत लिखे रहते हैं। उदाहरणार्थ, संयुक्त राष्ट्र का शासन विधान उस एक लेख्य में पाया जाता है जो फिनाडेल्फिया के अभिसमय (Convention) में तैयार हुआ और जिसको उपराज्यो ने स्वीकार कर लिया था। इस लेख्य में थोड़े से संशोधन जो बाद में हुये, जोड़ने से शासन विधान का पूरा चित्र हमारे सामने आ जाता है। सन् १८७५ ई० के तीन आर्गेनिक विधियों (Organic Laws) में फ्रान्स के शासन विधान की रूपरेखा देगने को मिल सकती है पर अंगरेजी शासन विधान किसी एक लेख्य या पार्लियामेण्ट से बनाये हुये कानून से नहीं जाना जा सकता, इसका परिचय पाने के लिये हमको उन सब सिद्धांतों की जानकारी करनी पड़ेगी जो सन् १२१५ ई० के मैग्ना कार्टा (Magna Carta) से लेकर सन् १६३६ ई० के राज्य त्याग ऐक्ट तक पार्लियामेण्ट ने बनाये हैं। परन्तु यदि विधान के बड़े बड़े सिद्धान्तों वाले प्रमुख कानूनों की ही गिनती की जाय तो वे ये हैं —

मैग्ना कार्टा (Magna Carta 1215)—इसने राजा के अधिकार कम कर दिये गये क्योंकि इसके द्वारा बैरनो और पादरियों के कुछ अधिकार सुरक्षित हो गये वर लगाने पर सम्मति प्रकट करने के लिये एक राष्ट्रीय परिषद् (National Council) का बुलाया जाना आवश्यक कर दिया और इससे २५ बैरनो की एक परिषद् बना दी गई जिसका काम यह था कि वह यह देखभाल करे कि इस चार्टर (Magna Carta) की बातों को क्रियात्मक रूप दिया जाय।

पिटिशन आफ राइट्स (Petition of Rights 1628)—इसके द्वारा मैग्ना कार्टा से प्रदत्त अधिकारों की पुनः घोषणा की गई। पार्लियामेण्ट की सम्मति के बिना स्वेच्छा से राजा जो कर देता था, उस अधिकार को समाप्त कर दिया और बिना परीक्षा व विचार किन्तु और कारण समझाये किसी व्यक्ति को बन्दी बनाने के राजा के अधिकार को अस्वीकृत कर दिया।

**हैबियस कोर्पस ऐक्ट (Habeas Corpus Act: 1679)**—इसने स्थापित किया स्वतन्त्रता की रक्षा हुई। यद्यपि संवैधानिक स्वतन्त्रता का अधिकार बहुत प्राचीन समय से मान्य था पर उसकी प्राप्ति के उपाय दोषपूर्ण व अधपूर्ण थे। इस ऐक्ट ने उन सब प्रमुखियों व लोगों को दूर कर दिया जो लोगों की एक ऐसे महत्वपूर्ण अधिकार का सामना कराया जो दूसरे देशों में स्वयं शासन-विधान में उल्लिखित रहता है।

**बिल ऑफ राइट्स (Bill of Rights: 1689)**—यह ग्लोरियस रिक्वोल्यूशन (Glorious Revolution) का परिणाम था। मैकाले के मतानुसार इस कानून ने अन्तिम बार इस प्रश्न का निबटारा कर दिया कि लोकतन्त्र जो अंगरेजी राजकीय जीवन में पिटरवाल्टर और डि मोन्टफोर्ट के समय में उत्पन्न हुआ, राजतन्त्र से दब जायगा या उसको धीरे धीरे बढ़ने की स्वतन्त्रता मिलेगी जिससे वह प्रबल हो कर सब पर अपना प्रभुत्व बनने के योग्य हो जाय। मैकाले ने आगे चल कर कहा कि यद्यपि बिल ऑफ राइट्स ने कोई ऐसा कानून नहीं बनाया जो पहले न था पर उसमें उन सब अच्छे कानूनों का संक्षेप था जो पिछली डेढ़ शताब्दी में पाए जा चुके थे, या जो अच्छे कानून प्रविष्टि में समाज की उन्नति व कल्याण के लिये आवश्यक भूमिका करें और जिससे जनमत संतुष्ट होता हो।

**दी ऐक्ट ऑफ सटिलमेंट (The Act of Settlement, 1701)**—यह वास्तव में राजा और प्रजा के बीच एक प्रकार का प्रारम्भिक ठेका था क्योंकि इसने राजा के दैवी अधिकार को अमान्य ठहरा दिया और पार्लियामेंट के इस अधिकार को मान्य कर दिया कि वह राज्यमहिम्न पर बैठाने के लिये उत्तराधिकारी का निर्णय करे।

**दी ऐक्ट ऑफ यूनियन (The Act of Union 1707)**—इस ऐक्ट से इंग्लैंड और स्कॉटलैंड को मिला कर यूनाइटेड किंगडम ऑफ ग्रेट ब्रिटेन (United Kingdom of Great Britain) की स्थापना की गई।

**दी ऐक्ट ऑफ यूनियन विथ आयरलैंड (The Act of Union with Ireland, 1800)**—इस ऐक्ट से आयरलैंड को इंग्लैंड से नियमित रूप से संयुक्त कर दिया गया जिससे पार्लियामेंट के संगठन में कुछ परिवर्तन हुआ।

**दी रिफार्म्स ऐक्ट्स (The Reforms Acts of 1832, 1867, 1884 and 1885)**—इनसे मताधिकार विम्नूत हुआ जिससे हाउस आफ कामन्स वास्तव में लोक प्रतिनिधि सभा बनी ।

**रिप्रेजेंटेशन आफ दी पीपल ऐक्ट्स (Representation of the People Acts of 1918 and 1928)**—इनसे हाउस आफ कामन्स के लिये वयस्क मताधिकार दे दिया गया ।

**लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट्स (Local Government Acts of 1888, 1894 and 1929)**—इनसे स्थानीय स्वायत्त शासन की स्थापना व उन्नति हुई क्योंकि इनसे उन प्राचीन शासन संस्थाओं का पुनः संगठन हुआ जो प्रायः आकस्मिक ढंग से स्थापित हो गई थी । इनके द्वारा देश में स्थानीय स्वायत्त शासन की एक निश्चित पद्धति का प्रचार हुआ ।

**दी जुडिकेचर ऐक्ट्स (The Judicature Acts of 1873, 1875, 1876 and 1894)**—इनसे न्यायपालिका का पुनर्संगठन हुआ व न्यायक्षेत्र में जो अन्धाधुन्धी चलती आ रही थी उसके स्थान पर एक अच्छी व्यवस्था स्थापित हो गई ।

**पार्लियामेंट ऐक्ट (The Parliament Act of 1911)**—इस ऐक्ट से हाउस आफ लार्ड्स के अधिकार कम कर दिये गये जिससे हाउस आफ कामन्स ही सर्वप्रमुख सदन बन गया ।

अंगरेजी शासन-विधान के सिद्धान्तों के परिचायक अधिनियमों (Acts) में से प्रमुख अधिनियमों का ही वर्णन ऊपर किया गया है । इस वर्णन से विधान का मोटा स्वरूप समझ में आ जाता है । परन्तु शासन विधान का अध्ययन करने वाले विद्यार्थी का इनसे ही काम नहीं चल सकता । इसे पूरी तरह हृदयंगम करने के लिये उसे पार्लियामेंट के अभिलेखों (Records) और अनेक छोटे अधिनियमों की छानबीन करनी पड़ेगी । जैसा मैरियट (Marriot) ने कहा है “शासन विधान की निर्वार्त्ता और अस्पष्टता को देखकर विदेशी लोग हैरान भी रहते हैं और प्रशंसा भी करते हैं । स्थान स्थान पर उनको प्रामाणिक लेखों की अनुपस्थिति खटकती है पर फिर भी वे अपने सरल स्वभाव के कारण अंगरेजी पद्धति की उपयोगिता को देखने और उसका समर्थन करने से नहीं चूकते ।” शासन-विधान के बनाने में अंगरेजों ने अपने परम्परागत स्वभाव का परित्याग नहीं किया है और कभी भी ऐसा परिवर्तन करने का साहस



कानून और विधान-व्यवहार में बहुत अन्तर है, जिन विधि निबन्धों में दिये हुये सिद्धान्तों के अनुसार शासन विधान का उचा भवन बन कर तैयार हुआ है, उनसे बहुत कुछ हट कर शासन पद्धति कार्यरूप होती है। पार्लियामेण्ट के विधि-निबन्धों से बहकने का उत्तरदायित्व इन्हीं नीति-रिवाजों को है। इन सर्वैधानिक नीति-रिवाजों या प्रथाओं का अर्थ क्या है? प्रथम नियम तो है पर के कानून या निबन्ध नहीं है जो किसी देश के शासन-विधान के अंग हुआ करते हैं। आचार्य डायसी ने इन प्रथाओं की इस प्रकार परिभाषा की है—“ये वे सिद्धान्त या व्यावहारिक नियम हैं जो यद्यपि राजा, मन्त्रियों और दूसरे शासन पदाधिकारियों के कार्यों का निद्वन्द्वन करते हैं पर वास्तव में वे कानून नहीं हैं।” इस परिभाषा को स्पष्ट करने के लिये वह इन प्रथाओं के उदाहरण भी उपस्थित करता है। पहला यह कि ‘राजा पार्लियामेण्ट के दोनों भवनों से पास किये हुये कानून को स्वीकार करने पर बाध्य है, उसे वह अस्वीकृत नहीं कर सकता।’ दूसरा “हाउस आफ कामन्स के विश्वासपात्र न रहने पर मन्त्रियों को पदत्याग कर देना चाहिये।” पहले उदाहरण से यह स्पष्ट है कि किस प्रकार कानून से मान्य राजा की विधायिनी शक्ति (Legislative Power) व्यवहार में उससे छीन ली गई है। दूसरे उदाहरण से यह प्रकट है कि यद्यपि सर्वैधानिक नियम के अनुसार राजा ही मन्त्रियों की स्वेच्छा से नियुक्ति करता है पर वे वास्तव में हाउस आफ कामन्स को उत्तरदायी हैं, जिसका व्यवहार में मतलब यह हुआ कि राजा उन्हीं व्यक्तियों को मन्त्री चुन सकता है जो कामन्स के विश्वासपात्र हैं।

इस प्रकार सर्वैधानिक प्रथाएँ इंग्लैण्ड में बड़ा महत्व रखती हैं। इन प्रथाओं व कानूनों में केवल अन्तर यही है कि कानून लिखित हैं और प्रथाएँ अलिखित। इंग्लैण्ड में सर्वैधानिक सम्बन्धों में प्रमुख प्रमुख सम्बन्ध प्रथाओं से ही मर्यादित हैं और इनके कारण कानून का रूप ही बदल जाता है।

**संविधान का लचीलापन**—अलिखित होने से और इसके व्यवहाररूप होने से प्रथाओं का बड़ा महत्व रहने के कारण, अंग्रेजी शासन विधान बड़ा लचीला है। वैसे तो सभी एकात्मक (Unitary) शासन विधान लचीले होते हैं अर्थात् साधारण कानून की तरह से उनमें परिवर्तन व संशोधन हो जाता है, परन्तु इंग्लैण्ड का शासन-विधान जो मूलतः एकात्मक है, संसार के वर्तमान शासन-संविधानों में सबसे अधिक लचीला है, यह लचीलापन इस बात में नहीं है कि वह साधारण प्रणाली के द्वारा बदला जा सकता है बल्कि यह लचीलापन

इस बात में भी है कि बदली हुई परिस्थितियों के अनुकूल शीघ्र उगना उपयोग हो सकता है। पार्लियामेंट की विधायिका प्रभुता देने की अधिक उनी है कि वह विगी भी विधि-निर्णय को बना सकती है। पाहें उगना सम्बन्ध मरभ के मर की बोली में, हाउस आफ कॉमन्स के अधिराज के पश्चात्त में या विगी धन-रेखी उपनिवेश को स्वायत्तता देने में हो। इस सब के लिये एक ही प्रणाली अपनाई जाती है, विगी विशेष पद्धति का अनुसरण नहीं करना पड़ता। संविधान में परिवर्तन करने के लिये विगी विशेष पद्धति को अपनाने की आवश्यकता न होने के कारण संविधान प्रत्येक परिस्थिति के अनुकूल सहज ही बनाया जा सकता है। इसका सबसे अच्छा उदाहरण मनु १९३६ ई० का राजत्याग ऐक्ट (Abdication Act) था। उपस्थापित होने के पार्श्व पक्ष के भीतर ही यह ऐक्ट पास हो गया और पार्लियामेंट ने एक राजा के राजत्याग को रोक बना दूसरे को राजमुकुट पहिना दिया। किसी दूसरे देश में ऐसा परिवर्तन करने के लिये एक बड़ी ताकत की आवश्यकता हो जाती पर इंग्लैंड में अष्टम एडवर्ड के राजसिंहासन छोड़ने में राजकीय क्षेत्र में खराबी भी उत्पन्न हुआ नहीं हुई। यह सब इंग्लैंड के शासन विधान में संकीर्ण के कारण ही सम्भव हो सका था।

**शासन विधान से स्थापित पार्लिमेंटरी प्रजातंत्र**—शासन संगठन की छोटी पर राजा के मामीन होने में और जैसी उसकी न्यायिता व नीति है, उससे साधारण दृष्टि को यह धारणा होगी कि इंग्लैंड का शासन विधान राज-सत्तात्मक (Monarchic) उग का है। पर वास्तव में ऐसा नहीं है और संसदात्मक (Parliamentary) प्रजातन्त्र सरकार की ही स्थापना की गई है। कुछ लोग इसे नियंत्रित राजसत्ता कहते हैं, दूसरे इसे राजसत्तात्मक-प्रजातन्त्र (Monarchic Democracy) कह कर वर्णन करते हैं। यह ठीक है कि सिद्धान्ततः राजा ही विधायिका, कार्यपालिका व न्यायपालिका शक्ति का स्वामी है, पर संवैधानिक प्रथाओं से कुछ बानूना ने केवल उसे राज्य का संवैधानिक अध्यक्ष भर ही रहने दिया है। पार्लियामेंट की सर्वोच्च प्रभुता से संसदात्मक कार्य-पालिका (Parliamentary Executive) का जन्म हुआ। मन्त्रिपरिषद् यद्यपि राजा द्वारा नियुक्त होती है पर वास्तव में वह कामन्स को उत्तरदायी है। यह सब उस संवैधानिक सपर्य का फल है जो अग्रत्यक्ष रूप से कई शताब्दियों तक चलता रहा था।

**राजनीतिक पक्ष प्रणाली**—यदि संसदात्मक सरकार को सर्व प्रथम जन्म देने का श्रेय इंग्लैंड को दिया जाता है तो उसकी अनुगामीनी पक्ष-प्रणाली (Party System) के विकास का भी श्रेय उसी को है। पक्ष-

प्रणाली वास्तव में संसदात्मक कार्यपालिका या सरकार की सफलता के लिये नितान्त आवश्यक है। पिछले अध्याय में यह वर्णन हो चुका है कि इंग्लैंड में विभिन्न राजनीतिक दलों का आविर्भाव किस प्रकार हुआ। किसी भी सूक्ष्मदर्शी अंग्रेजी शासन विधान के विचार्यों को यह स्पष्ट हो जायगा कि विधानमण्डल में बिना राजनैतिक पक्षों के बने संसदात्मक सरकार का बनना असम्भव है।

अंग्रेजी शासन विधान इस प्रकार एक विरुद्ध पक्ष प्रणाली पर आधारित है। इंग्लैंड में साधारण निर्वाचन के समय प्रारम्भ होने वाला राजनैतिक सघर्ष अमरीका के समान निर्वाचन के बाद समाप्त नहीं हो जाता। यह लड़ाई पार्लियामेण्ट के भीतर जारी रहती है जहाँ लगभग प्रत्येक प्रश्न पर सम्राट की सरकार व सम्राट का विरोधी दल बुद्धिस्पी तलवारों से लड़ते हैं और अपनी अपनी बात पक्की करने का प्रयत्न करते हैं। कार्यपालिका के ऊपर संसद् के नियंत्रण का मूलमन ही यही है कि संसद् में सुसंगठित व अनुशासित राजनीतिक पक्ष हो।

संसदात्मक कार्यकारिणी के सफल-कार्य होने के लिये दो और, केवल दो ही पक्ष आवश्यक हैं। इंग्लैंड में बहुत समय तक उदार और अनुदार अथवा रूढ़िवादी दो ही पक्ष थे। पर बाद में सामाजिक और राजनीतिक छोटे छोटे भेदों के कारण ही दूसरे दल बन गये। ये नये दल रेडिकल (Radicals), होम रूलर्स (Home Rulers), यूनियनिस्ट (Unionists), लेबराइट्स (Labourites) और कम्युनिस्ट (Communists) नामों से प्रसिद्ध हुये। पर इस समय तीन राजनीतिक दल हैं जो अच्छी तरह संगठित हैं, जिनके प्रतिनिधियों की पार्लियामेण्ट में अच्छी सख्या है और जिनका निश्चित राजनीतिक कार्यक्रम है। ये तीन राजनीतिक दल, अनुदार अथवा रूढ़िवादी (Conservative), उदार (Liberal) और श्रम (Labour) हैं। हम यहाँ उन सिद्धान्तों की व्याख्या करेंगे जिन पर इन तीनों पक्षों का संगठन हुआ है और जिनके कारण यह एक दूसरे से भिन्न है।

**अनुदार पक्ष (Conservative Party)**—कुछ समय पहले इंग्लैंड में अनुदार दल की सख्या सब से अधिक थी। “कन्जरवेटिविज्म के सार-भूत तत्व उन सस्याओं में मिलेगे जिनका यह समर्थन करती है या इसके प्रगति-सम्बन्धी दृष्टिकोण से। सामाजिक सस्याओं में कन्जरवेटिव पक्ष वाले लोग राजा, राष्ट्रीय एकता, ईसाई-धर्म-संघ (Church), एक शक्तिशाली शासक-वर्ग और वैयक्तिक सम्पत्ति की राज्य के हस्तक्षेप से स्वतन्त्रता इन सब बातों के

गमयें हैं।<sup>१</sup> अनुदार पक्ष के लोग यदि पार्लियामेंट में अधिकांश नहीं तो कम से कम उचित गमान ही मात्रा को राष्ट्र के साम्राज्य की गति का प्रतीक समझते हैं। मात्रा के प्रति उनकी भावना और उनका प्रेम ईश्वर-भक्ति में कुछ ही कम होगा। वे राष्ट्र भावना में पूरी तरह अभिप्रेत रहते हैं और दूसरे राष्ट्र या वर्ग को क्षिप्तकुल अविश्वास भरी दृष्टि में देखते हैं। इस पक्ष के लोगों का विश्वास है कि उनकी प्रतिगम जातियाँ में श्रेष्ठ हैं। यद्यपि कि युद्ध में मित्र-राष्ट्रों की जानियों को भी वह अपने बगल रखान नहीं देने। उन्हें अपनी राजकीय समस्याओं से परम्पराओं की विनिष्टता पर भी बड़ा विश्वास और गर्व है। उनकी धारणा है कि उनकी जाति को ईश्वर ने दूसरे लोगों को उनकी दृष्टि के विरुद्ध भी सम्भ्र बनाने के लिये भेजा है। वे अपने इस कार्य को सम्पादित करने में हिमा व साहसी प्रवृत्ति का भी उपयोग करने में नहीं हिचकाते। देश की रक्षा और उसकी महान् बनाने वाली शक्तों को प्रगति द्वारा उठा उठाने में उनकी यह राष्ट्रीय-भावना व्यक्त हुआ करती है। महान् बनाने में उनका अभिप्राय राष्ट्र समृद्धि और सामर्थ्य पक्ष को बढ़ाने में ही होता है न कि आत्मोन्नति में.....। साम्राज्य तो उनका जीवन है क्योंकि साम्राज्य में जाति की उग सामर्थ्य का निर्देश होता है जिसमें वह दूसरों पर अपनी प्रभुता बढाने में सफल होती है और इस सम्पत्ति को वे भारी आध्यात्मिक उन्नति का पर्यायवाची समझते हैं। ७

इत सय बातों में स्पष्ट है कि बन्जरवेडिख इन के लोग वैदेशिक नीति में एक दुःख और सतन् बढने वाले साम्राज्य के समर्थक हैं और ब्रिटिश साम्राज्य के प्राचीन राष्ट्र की स्वतन्त्रता के विरोधी हैं।

अनुदार पक्ष और ईसाई धर्म-संघ—ये लोग हमेशा से इंग्लैंड के राष्ट्रीय ईसाई धर्म-संघ के भक्त रहे हैं, क्योंकि यह संघ प्रारम्भ में ही एक हठि-वादी संस्था रही है। टोरियो (जो बन्जरवेडिख लोगों के पूर्वगामी थे) की तो आवाज ही यह थी—“यदि विश्वास नहीं तो राजा नहीं।” ये संघ के आसन को ऊँचा रखने के लिये सत्रहवीं शताब्दी में राजनैतिक सहायता भी लट चुके थे।

अनुदार पक्ष और समाज—सामाजिक क्षेत्र में इस पक्ष के लोग सदा से एक श्रमक-वर्ग के होने के समर्थक रहे हैं। उनकी धारणा यह है कि कुछ व्यक्ति ऐसे होते हैं कि जो इतने कुशल हैं कि उन्हें बिना लोकेच्छा का सहारा लिये शासन

१ फाइनर—थ्योरी एण्ड प्रैक्टिस आफ माडर्न गवर्नमेंट, पृ० ५१६।

७ फाइनर—थ्योरी एण्ड प्रैक्टिस आफ माडर्न गवर्नमेंट, पृ० ५१७।



करने का अधिकार है। इसीलिये उन्होंने बराबर मताधिकार के विस्तृत करने और हाउस आफ कामन्स के अधिकार बढाने का विरोध किया है। हाउस आफ कामन्स में साधारण जनता के प्रतिनिधि बैठ कर उच्च वर्गों पर शासन करते हैं। यह बात अनुदार पक्ष के लोगों को बैसे अच्छी लग सकती है। हाउस आफ लार्ड्स में अनुदार पक्ष के लोगों का ही प्रभुत्व रहा है क्योंकि इंग्लैंड की सम्पत्ति और भूमि के अधिक भाग पर उन्हीं का स्वामित्व है। वे इसी कारण से वैयक्तिक सम्पत्ति में राज्य के हस्तक्षेप के विरोधी हैं। सम्पत्ति और भूमि के स्वामित्व के ही कारण इस पक्ष के लोग राजघराने से सान्निध्य प्राप्त किये हुये हैं और उसके द्वारा ये राज्य की शासन-नीति पर अपना प्रभाव डालने में सफल हो सके हैं।

पूजीपतिया और उद्योगपतियों की मध्यस्थता के द्वारा अनुदार लोग इंग्लैंड के समाचार पत्रों पर अपना नियंत्रण रखते हैं। बड़े बड़े सभी समाचार पत्रों का वे ही संचालन करते हैं जिससे लोभमत पर अपना प्रभाव डालने में उन्हें बड़ी सुविधा रहती है। यह प्रभाव विशेषतया वैदेशिक नीति सम्बन्धी मामलों और साम्राज्य सम्बन्धी विषयों में अधिक रहता है।

उदार पक्ष (Liberal Party)—दूसरा राजनैतिक दल उदार लोगों का है। यद्यपि अब इसके अनुयायियों की संख्या अधिक नहीं है पर फिर भी यह पक्ष अनुदार पक्ष के समान ही प्राचीन है। उदार पक्ष का मूलमन्त्र "नये अनुभव के प्रति उदारता और मुक्त विकास का समर्थन" है। इंग्लैंड में उदार दल के सिद्धान्त का उदय (Reformation Movement) सुधार आन्दोलन के फलस्वरूप हुआ। उस समय वैयक्तिक विचार-स्वतन्त्रता का अधिकार बहुत मान्य हो चुका था। इसीलिये वे सिद्धान्त राष्ट्रीय धर्म-सभ और अनियमित शासन-सत्ता के कट्टर विरोधी थे यही कारण था कि बिहम (तिबरल्ला के पूर्व-गामी) लॉर्ड स्टूरमट राजघराने की निरंकुशता से लड़ने के लिये लड़े हुये, ग्लोरेियस रिवोल्यूशन (Glorious Revolution) के जन्मदाता बने और उन्होंने राजा की शक्ति को कम कर पार्लियामेण्ट की शक्ति को बढाया। उन्नीसवीं शताब्दी के जितने भी वैधानिक सुधार हुये उनको उदार पक्ष की सरकार ने ही इंग्लैंड में प्रचलित किया था क्योंकि उदार पक्ष की सदा से ही यह भावना रही है कि शासन-पद्धति में ही स्वतन्त्रता व अत्याचारीशासन के अकुर निहित हैं और उसी ओर अपना ध्यान रखना आवश्यक है। उदार सिद्धान्तों के लिये 'राज्य से पूर्व व्यक्ति अधिक' महत्व रखता है। व्यक्ति में ही सृजा शक्ति एवं प्रेरणा

का आविर्भाव होता है और व्यक्ति अपने अनुभव में आपात पर ही दूसरों के अनुभव को शक्य मानता है। इस सब मूर्ष्टि का प्रतिम उद्देश्य व्यक्ति के अधिपत मर्यादा में पूर्ण व्यापारों को उत्पन्न करना है। व्यक्ति अपना जीवन ईसा वनस्पति, इसका निर्णय वे नहीं कर सकते जिनके हाथ में शासन शक्ति है, पर व्यक्ति स्वयं ही अपने विषय में इसका निश्चय कर उगे स्वीकार करेगा क्योंकि कोई भी निश्चय पूर्णक यह नहीं कर सकता कि अनुभव ज्ञान या अनुभव अधिक शक्ति, अधिपत सुन्दर और अधिपत कल्याणकारी है। जब ऐसा है तो मर्यादा की शक्ति की धारणा इसी में है कि सब को समान अवसर दिया जाये जिसमें सभी अपने विचार प्रकट कर सकें और अपनी निहित शक्तियों का विकास कर सकें। इस स्वतन्त्रता पर केवल उतना ही नियन्त्रण हो जितना इस स्वतन्त्रता की रक्षा के लिये नितान्त आवश्यक हो।" \* अथवा उदार लोग राष्ट्र की जाति की भावना को स्वीकार करते हैं परन्तु वे साम्राज्य की विभिन्न जातियों को धीरे धीरे स्वतन्त्र बनाने के पक्ष में हैं। उन्होंने इस नीति को कार्यरूप करते हुये बनाडा, आस्ट्रेलिया और दक्षिणी अफ्रीका को स्वतन्त्र सरकार बनाने दिया। परेणू मामलों में उनका यह कहना है कि व्यापार और उद्योग की उत्पत्ति पर आधारित जनता को अधिक सुविधाएँ दी जायें, नगर-पालिका संस्थाओं को अधिक अधिकार दिये जायें और बेकारी समाप्त की जायें।

लिबरल दल की विशेषता ही यह है कि वह मध्य व निम्न वर्ग से सहानुभूति रखता है। यदि अनुदार पक्ष सम्पत्ति-धर्म है तो उदार पक्ष बुद्धि-धर्म है। ये अधिकतर मध्यवर्ग के लोग होते हैं। हाउस आफ़ सार्डम् में इनकी संख्या बहुत है पर वामन्स में थम पक्ष (Labour Party) के प्रभाव के बढ़ने से इनकी गिनती कम होनी जा रही है। उदार पक्ष का मार्ग अनुदार पक्ष और साम्राज्यवाद के बीच से होकर जाता है।

थम पक्ष (Labour Party)—पहले महायुद्ध के पश्चात् इंग्लैण्ड में अनुदार पक्ष का सामना करने के लिये एक तीमरा राजनीतिक पक्ष शक्ति-पूर्ण हुआ। यह दल थम पक्ष (Labour Party) के नाम से प्रसिद्ध हुआ और इसमें उदार पक्ष के बहुत से लोग आकर मिल गये। इस पक्ष का बनना पुराने दोनो राजनीतिक पक्षों की चुनौती देता था। इस पक्ष का आधार सिद्धान्त समाजवाद है इसलिये इस पक्ष का संगठन राजनीति में सब तक विशेषाधिकारी,

शासन विधान या लॉ आवश्यक्ता बन गई है ।

अंगरेजी शासन विधान की एक महत्वपूर्ण विशेषता निबन्ध शासन (Rule of Law) है । यह भाषाण सार्वजनिक नीति-नियमों पर आधारित है और शासकियों से कहे जाने वाले राजा-प्रजा के संबंध के पारस्परिक प्राप्ति हुआ है । अंगरेज में नागरिकों के अधिकारों की एक अधिनियम या कानून से प्रभावित नहीं है । कुछ अधिकार का तो लोगों भी अधिनियम में समावेश नहीं किया गया है फिर भी यहाँ के नागरिक अपनी धर्मनिरपेक्ष, धार्मिक और सामाजिक स्वतन्त्रताओं का उपयोग करते हैं जो अमरीकन या फ्रेंच नागरिकों की अपने राष्ट्र में उपलब्ध हैं । यह स्वतन्त्रता निबन्ध शासन से सुरक्षित रहती है । यह निबन्ध शासन अंगरेज में सब से प्रथम उत्पन्न हुआ और इसके कारण अंगरेजी शासन-प्रणाली और यूरोपियन शासन-प्रणाली में भेद है ।

आचार्य डापगी के अनुसार मोटे तौर पर निबन्ध शासन (Rule of Law) के तीन मूल सिद्धान्त हैं —

पहला, "यह कि किसी व्यक्ति को दण्ड नहीं दिया जा सकता या उसकी धार्मिक या पट्ट या सामाजिक हानि नहीं पहुँचाई जा सकती जब तक उसने किसी निबन्ध को न तोड़ा हो और उसका यह अपराध राज्य की साधारण सदाचिता के सामने विधिपूर्वक निर्णीत न हुआ हो ।" ७

इसका यह मतलब निरना कि निबन्ध-शासन के होने से राज्यतन्त्र सत्ताधिकारियों की स्वेच्छाचारिता से बचा रहेगा क्योंकि वे लोग जनता की स्वतन्त्रता को मन चाहा कुचल नहीं सकेगें ।

दूसरा, निबन्ध शासन यह निश्चय कर देता है कि कोई भी व्यक्ति चाहे वह किसी भी श्रेणी का हो या कर्मा भी उसका प्रभुत्व हो, कानून से परे नहीं है और प्रत्येक नागरिक 'राज्य के सार्वजनिक विधि-निबन्धों के अधीन है व सार्वजनिक न्यायालयों के अधिकार-क्षेत्र के अंतर्गत है ।' १ अंगरेजी शासन प्रणाली की यह अनुपम विशेषता है और इसके जोड़ की कोई वस्तु यूरोपियन शासन-प्रणाली में नहीं मिलती । बहा सरकारों कर्मचारियों के अपराधों पर विशेष प्रशासन-न्यायालयों (Administrative Courts) में

७ ला आफ दी कन्स्टीट्यूशन, पृ० १८३-८४ ।

१ पूर्व स्रोत ।

विचार किया जाता है। इन प्रशासन-न्यायालयों की नियुक्ति प्रशासन-निबन्ध (Administrative Law) के अन्तर्गत की जाती है। आचार्य डायनी ने सार्वजनिक विधि निबन्धों की सर्वोच्चता का इस प्रकार वर्णन किया है—“हमारे यहाँ प्रत्येक कर्मचारी, प्रधान मन्त्री से लेकर वान्स्टेबिल और वर-सग्रहकर्ता तक, अपने अवैध कार्यों के लिये उत्तरदायी है जितना और कोई नागरिक।”<sup>७</sup>

निबन्ध, विधि या कानून की दृष्टि में यह समानता इतनी पूर्ण है कि केवल राजा ही इसकी परिधि से बाहर समझा जाता है और उसका कोई कार्य अवैध नहीं समझा जाता। पर राजा के विषय में भी एक वचन है, वह यह है कि उसका कोई भी आदेश प्रजा पर तब तक लागू नहीं हो सकता जब तक कि उस आदेश पथ पर किसी मन्त्री के हस्ताक्षर न हो। मन्त्री के हस्ताक्षर होने पर राजा के कृत्य का उत्तरदायित्व मन्त्री पर आ पड़ता है और मन्त्री देश के सार्वजनिक कानून की परिधि के भीतर है उससे परे नहीं है। ऐसे कई उदाहरण देखने को मिल सकते हैं जहाँ शासनाधिकारियों को अपनी राजकीय अवस्था में किये हुये अवैध कृत्यों के लिये सार्वजनिक न्यायालयों में साधारण ढंग पर ही विचार कर के दण्ड दिया गया है।

तीसरा—निबन्ध-शासन यह निर्देश करता रहता है कि “अंग्रेजों के शासन-विधान सम्बन्धी सिद्धान्त न्यायालयों द्वारा समय समय पर स्थिर किये गये हैं, जब जब विशिष्ट अभियोग उनके सम्मुख उपस्थित किये गये और उन्होंने साधारण व्यक्तियों के अधिकारों को निश्चित किया है।”

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि निबन्ध-प्रशासन किसी भी शासन कर्मचारी या साधारण नागरिक को विशिष्ट स्थान या अधिकार प्रदान नहीं करता। “जो व्यक्ति सरकार के अंग है वे मनचाहा नहीं कर सकते, उन्हें पार्लियामेंट के बनाये हुये नीति-निबन्धों के अनुसार ही अपनी शक्ति का उपयोग करने की स्वतन्त्रता है।”<sup>१</sup> यदि कोई राजकर्मचारी अपने अधिकार की सीमा का उल्लंघन करता है तो उस पर साधारण न्यायालय में अभियोग लगाया जा सकता है जहाँ सार्वजनिक कानून के अन्तर्गत उस पर लगाये हुये अभियोग पर विचार किया जायेगा

<sup>७</sup> पूर्व स्रोत, पृ० १८३-८४।

<sup>१</sup> होगन और पीवेस गवर्नमेंट आफ ग्रेट ब्रिटेन, पृ० ६।

और यदि वह अपराधी गिरफ्तार हो, उम्मे ग्यार-पच्चीस में त्रिगुणे मापारण नाग-  
रिष दर्शित होते हैं, तो वह दण्डनीय शाखा । यूरोप में ऐसा नहीं होता । वहाँ  
राजकर्मचारी यदि कोई अपराध करते हैं तो उन पर लगाये गये अभियोग की  
मुताबिक विवेक शासन न्यायालयों में जाती है, मापारण सार्वजनिक न्यायालयों  
में नहीं जाती ।

इंग्लैण्ड में हम प्रकार कार्यवाहिनी मन्त्र पर नियन्त्र शाखा (Rule  
of Law) का नियंत्रण होता है और उनमें उनके अधिकार-उपभोग की  
पर्याप्त बंधी रहती है, परन्तु हाल ही में हम नियन्त्र शाखा के प्रति आदर की  
बनी होने लगी है । मापारण टायनी ने स्वयं ही स्वीकार किया है कि अब "राज-  
नैतिक व सामाजिक उद्देश्यों की प्राप्ति के लिये अवैध साधनों का उपयोग करने  
की प्रवृत्ति बढ़ती जा रही है ।" प्रथम तो हमें यह न भूलना चाहिये कि जब किसी  
राजकर्मचारी पर न्यायालय में मुकदमा चलाया जाता है और अपराधी गिरफ्तार  
होने पर यदि उसे किसी गैर-गठ्ठाठी नागरिक को दण्ड-व्यवस्था अतिपूरक धन  
देना पड़ जाता है तो यह धन राजकाश से दे दिया जाता है, राजकर्मचारी  
स्वयं अपने धोप से नहीं देता क्योंकि यह समझा जाता है कि वह राज्य का कार्य-  
वाहक है और उसके कृत्या के लिये राज्य का ही उत्तरदायी होना चाहिये । इसमें  
राजकर्मचारी सतर्क नहीं रहता और अपने अधिकार का उपयोग बानून के अनु-  
सार करने पर बड़ी दुष्टि नहीं रखता, क्योंकि अपराधी ठहराये जाने पर उसको  
कोई हानि होने का भय नहीं रहता । द्वितीय, हाल ही में पार्लियामेण्ट ने राज-  
कर्मचारियों को बहुत से न्यायकारी अधिकार भी सौंप दिये हैं । उदाहरणार्थ,  
सन् १९०२ ई० का ऐंज्यूवेसन ऐक्ट ऐसे अधिकार ऐंज्यूवेसनल कमिशनर्स को  
व फाइनेन्स ऐक्ट (१९१०) और नेशनल इन्दायोरन्स ऐक्ट (१९११ व १९१२)  
द्वारे अपनाने को सौंपते हैं । १९११ के पार्लियामेण्ट के ऐक्ट से स्पीकर  
(Speaker) को बड़े विस्तृत अधिकार सौंप दिये गये हैं । इस ऐक्ट के अन्तर्गत  
स्पीकर का प्रमाण पत्र (Certificate) अन्तिम निर्णयकारी समझ लिया  
जाता है और उससे विरुद्ध किसी न्यायालय में प्रश्न नहीं उठाया जा सकता ।  
इसने साथ साथ यदि यह स्मरण रक्ता जाय कि न्याय करते समय न्यायाधीश  
बराबर यह ध्यान रखता है कि चाहे दस अपराधी छूट जाय पर एक निरपराधी  
कोपी ठहर कर दण्डित न हो जाय, तो हमें यह ज्ञात हो जायगा कि राजकर्म-  
चारियों को इतने विस्तृत स्वविवेकी (Discretionary) अधिकार

सुपुष्ट करने से न्यायाधीश की दक्षिण वित्तनी कम हो जाती है और इस प्रकार निर्वन्ध शासन का महत्व बहुत कुछ घट जाता है। इसके अतिरिक्त राजवर्म-चारी वानून के अन्तर्गत नियम या उपनियम बनाने का अधिकार भी अधिकाधिक लेते जा रहे हैं। इस प्रकार इंग्लैंड में ऐसी प्रणाली का आविर्भाव हो रहा है जो किसी क्षण भी व्यक्ति के लिये, जनता के व राजवर्मचारियों के लिये अन्यायकारी सिद्ध हो सकती है। सिद्धान्तों में एकरूपता नहीं रह गयी है क्योंकि निर्वन्ध शासन का स्थान डगर डगर के अनियमित सिद्धान्तों ने ले लिया है”।

ऊपर हमने अंग्रेजी शासन-विधान के प्रमुख लक्षणों का वर्णन कर दिया। यह शासन-विधान प्रतिक्षण राष्ट्रीय व अन्तर्गर्णीय परिस्थितियों में परिवर्तन के अनुसार नया रूप धारण करता रहता है। ऐसे सविधान के अध्ययन करने वाले विद्यार्थी को एक विशाल साहित्य की छान बीन करने के पश्चात् इसका ठीक ठीक परिचय मिल सकता है।

### पाठ्य पुस्तकें

Anson W. R.—Law and Custom of the Constitution.

Begehot, W.—English Constitution.

Boutmy—English Constitution.

Boutmy—Studies in Constitutional Law.

Dicey, A. V.—Law of the Constitution, 1939 Edition.

Finer, H.—Theory & Practice of Modern Government, chs. XII—XV.

Greaves, H.R.G.—The British Constitution, pp. 11-24.

Jennings, W.I.—The Law and the Constitution (1933).

Keith, A.B.—An Introduction to the British Constitutional Law, 1913.

Keith, A.B. — Constitution, Administration and  
Laws of the Empire (1924).

Laski, H.J. — Parliamentary Government in  
England (1936) chs. I & II.

Ogg, F.A. — English Government and Politics  
(1936) pp 57-81.

Taswell, and Langmead — English Constitutional  
History.

## अध्याय ६

### पार्लियामेंट और विधान निर्माण

“इंग्लैण्ड में संविधान को बदलने का सर्वमान्य अधिकार पार्लियामेंट को है इसलिये सतत परिवर्तित होते रहने से वास्तव में उसका अस्तित्व ही नहीं है। पार्लियामेंट द्वारा सभा भी है और विधान सभा भी।” (डि टोवविली)

“धार्मिक, सामाजिक, सामुद्रिक, सेना-सम्बन्धी, अपराध-सम्बन्धी जितने प्रकार के निबन्ध (बागून) हो सकते हैं, इनके बनाने, उनमें वृद्धि करने, कम करने, संशोधन करने, रद्द करने, पुनर्जीवित करने व व्याख्या करने का पार्लियामेंट को सर्वोच्च अनियन्त्रित अधिकार है। यही उस निरकुश अनियन्त्रित शक्ति को, जो प्रत्येक राज्य में किसी न किसी को सुपुर्द करनी पड़ती है, इस देश के शासन-विधान द्वारा प्रतिष्ठित किया गया है।”

(ब्लैकस्टोन की टीका से)

इंग्लैण्ड में विधि-निर्माण करने वाली संस्था पार्लियामेंट ही है। सारे ब्रिटिश साम्राज्य के लिये और सिद्धान्ततः स्वशासित राष्ट्रों (Dominions) के लिये भी, यह सर्वोच्च विधि-निर्माण अधिकार की स्वामिनी है। वास्तव में पार्लियामेंट के अन्तर्गत राजा, हाउस आफ कामन्स व हाउस आफ लार्ड्स तीनों आते हैं और “पार्लियामेंट” शब्द से इन तीनों का बोध होना चाहिये। यह पार्लियामेंट के किसी अधिनियम (Statute) के शब्दों से स्पष्ट हो जायगा जहाँ विधि-निर्माण करने वाली शक्ति का निर्देश किया जाता है। प्रत्येक अधिनियम (Act or Statute) में यह शब्द पाये जाते हैं—“Be it therefore enacted by the King's Most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled; and by the authority of the same... .” अर्थात् सम्राट याजकीय



स्वातंत्र्य के विधिविधानों में मिला कर तीन प्रतिनिधि चुनने में। सामान्य निर्वाचन क्षेत्र इस प्रकार बनाये गये हैं कि उनकी जनसंख्या लगभग बराबर होती है। प्रत्येक में लगभग ५०००० मतदाता होते हैं। सन् १९४६ में मतदाताओं की कुल संख्या इस प्रकार बटी हुई थी: इंग्लैण्ड और वेल्स ३२,८७७,६७६, स्काटलैण्ड, १,८७१,६३५। इन गण्टाओं में गिरों की संख्या गुरों की संख्या से बड़ी अधिक है। इंग्लैण्ड में बाद होने वाले निर्वाचनों के परिणाम पर बड़ा प्रभाव पड़ा क्योंकि गिरों की प्रकृति राजनीति को बदल देने की होती है। सन् १९४६ में कामगारों की गण्टा १७५ बरदी गई है।

**पार्लियामेंट की व्यवधि—**सन् १६८८ की चार्ति के पूर्व मघाट पर पार्लियामेंट के नियम पूर्ववत् चलाने का मुद्दा में कोई बहस नहीं आ सकता था, पर १६८९ के बिम ऑफ राइट्स (Bill of Rights) ने यह निर्दिष्ट कर दिया कि पार्लियामेंट प्रति वर्ष खुला जाय। स्टुअर्ट राजा पार्लियामेंट के बुलाने में बिबुध नियम लगाए रखे और सभी सभी उद्देश्यों बिना किसी पार्लियामेंट के ही राज्य किया। पर सन् १६८९ के ऐक्ट ने प्रत्येक पार्लियामेंट की व्यवधि तीन वर्ष निर्दिष्ट कर दी। सन् १७१५ में जैकोबाइट्स (Jacobites) की धूमना के डर में और इस भय में कि निर्वाचन में जैकोब राजघराने की स्थिति बचाइल न हो जाय, उदार (Whig) गण्डिमण्डल ने हाउस ऑफ लॉर्ड्स में एक विधेयक रखा जिसके दोनों गृहों द्वारा स्वीकृत हो जाने से पार्लियामेंट की व्यवधि बढ़ कर गाल वर्ष हो गई। यह वृद्धि इसलिये भी आवश्यक समझी गई क्योंकि सर जार्ज स्टर्लिंग ने १७१५ की गण्टावधि योजना का समर्थन करने हुये कहा था, "त्रिवापिक विधेयक के स्वीकृत होने के पश्चात् देश में बराबर झगडा व मतभेद चलता चला आ रहा है। त्रिवापिक पार्लियामेंट का सत्र (Session) पिछले निर्वाचनों से उत्पन्न बंभनस्य का प्रतिशोध करने के लिये अनुचित निर्णय करने में लग जाता है। दूसरा सत्र (Session) कुछ काम करता है, तीसरे सत्र में जो कुछ थोडा बहुत दूसरे सत्र में काम किया जाता है, उसको पूरा करने में भी ढीलचाल पड़ जाती है और होने वाले निर्वाचन के डर में सदस्य आलस बन्द करने अपने अपने सिद्धान्तों के दास बन जाते हैं और उन्हीं की बसोटी पर प्रत्येक प्रश्न की अच्छाई बुराई को परम प्रारम्भ कर देते हैं" इसके बाद एक बार फिर त्रिवापिक निर्वाचन की पुनर्स्थापना का प्रयत्न किया गया पर १६९१ के पार्लियामेंट ऐक्ट (Parliament Act) ने पार्लियामेंट की व्यवधि को सात वर्ष में घटा कर पांच वर्ष कर दिया। उन्नी पार्लियामेंट ने सन् १६९६ में एक प्रस्ताव पास कर लिया जिससे इसने प्रथम महायुद्ध के

सकट के कारण पांच साल से आगे अपनी अवधि बढ़ा ली। यह इसलिये उचित समझा गया क्योंकि उस समय युद्ध जीतने के उपायों पर एकचित्त होकर ध्यान देने की आवश्यकता थी और उस एकचित्तता में निर्वाचन करके गड़बड़ हो सकती थी। इस प्रकार इस समय पालियामेंट (अर्थात् हाउस आफ कामन्स) की अवधि पांच वर्ष है। पर इससे पहले ही कभी कभी इसका विघटन हो जाता है यदि राजा किसी प्रधान मंत्री का मतदाताओं के सम्मुख अपनी योजनाओं को रखने का प्रयास स्वीकृत कर ले। नीचे लिखी सारिणी से यह प्रकट हो जायगा कि किस प्रकार एक के बाद दूसरी पालियामेंट निश्चित समय से पूर्व ही समाप्त हो गई —

| पहली बैठक का दिनांक | विलयन का दिनांक  | अवधि         |
|---------------------|------------------|--------------|
|                     |                  | वर्ष माह दिन |
| १३ फरवरी १६०६       | १० जनवरी १६१०    | ३ ११ २४      |
| १५ फरवरी १६१०       | २८ नवम्बर १६१०   | ■ ६ १३       |
| ३१ जनवरी १६११       | २५ नवम्बर १६१८   | ७ ६ २५       |
| ४ फरवरी १६१६        | २६ अक्टूबर १६२२  | ३ ८ २२       |
| २० नवम्बर, १६२२     | १६ नवम्बर १६२३   | ० ११ २७      |
| ८ जनवरी, १६२४       | ६ अक्टूबर, १६२४  | ■ ६ १        |
| २५ दिसम्बर, १६२४    | १० मई १६२६       | ४ ५ ७        |
| २५ जून, १६२६        | २४ अगस्त, १६३१   | २ १ २६       |
| ३ नवम्बर, १६३१      | २५ अक्टूबर, १६३५ | ३ १ २२       |
| २६ नवम्बर, १६३५     | १५ जून १६४५      | ६ ६ २०       |
| २१ जलाई, १६४५       | २ फरवरी १६५०     | ४ ६ १२       |

इससे यह मालूम होगा कि नौ पालियामेंटें ३८ वर्ष २ मास और १० दिन चली जिसका औसत प्रत्येक पालियामेंट के लिये ३ वर्ष १० मास और २१ दिन आता है। प्रथम युद्धोत्तर काल में यह औसत तीन वर्ष से भी कम आता है। पर मर रिचार्ड ने १६६४ में विवापिक पालियामेंट की जो आलोचना की थी वह अब लागू नहीं होनी क्योंकि अब परिस्थिति बदल गई है और निर्वाचन एमी निश्चित पक्ष प्रणाली पर होते हैं कि पालियामेंट के बहुमत वाले पक्ष को अपना कार्य-क्रम नये गिरे से प्रारम्भ करने की आवश्यकता नहीं है। उसका

य प्रयात्रवीय गाड़ी, और वामन के रोंगा की सम्मति में जो हम पार्लियामेण्ट में पेश किए हुए हैं और उनके माध्य में यह अधिनियम बनाने हैं कि " इत्यादि इत्यादि ।

यद्यपि राजा के विधि-निर्माण सम्बन्धी अधिकार मिथ्यागत था वे ऐसे बने हुए हैं पर व्यवहार में वास्तविक निर्वन्धरागी मन्त्रों का उन्मोह हाउस आफ वामन और हाउस आफ लार्ड्स ही बनने हैं । सन् १८११ के पार्लियामेण्ट के ऐक्ट में तो हाउस आफ लार्ड्स का भी प्रभाव इस विषय में बहुत कम हो गया है । हम अध्याय में हम पार्लियामेण्ट के दोहा गृह की बनावट और उनके अधिकारों का अध्ययन करेंगे और साथ साथ यह भी दिखाना चाहेंगे कि उक्त पार्लियामेण्ट क्या सम्बन्ध है और विंगो के बाने की गति क्या है ।

### हाउस आफ वामन

गृह की सदस्य संख्या—हाउस आफ वामन प्रथम गृह है हाउस निर्माण होने में इसका दूसरा सम्बन्ध है क्योंकि हाउस आफ लार्ड्स के स्थापित होने में बहुत समय पश्चात् इसका जन्म हुआ था । हाउस आफ वामन के सञ्चालन इतिहास का हम पहा ही वर्णन कर चुके हैं । सन् १२६५ ई० की मॉन्ट पार्लियामेण्ट (Model Parliament) में जब नगरीय व डिग्री का प्रतिनिधित्व प्रारम्भ हुआ तभी से समय समय पर विधान मण्डल की बनावट बदलती रही है । एडवर्ड के राज्यकाल में शिरो (Shire) से दस नाइट्स (Knights) अर्थात् कुल ७४ नाइट्स और २०० नागरिक पार्लियामेण्ट के सदस्य होते थे । इसके बाद इस संख्या में घटती बढ़ती होती रही । सन् १३७८ ई० के लगभग हाउस आफ वामन एक पृथक् सत्ता के रूप में एकत्रित होकर बैठने लगी । जब इंग्लैण्ड और स्कॉटलैण्ड का संयोजन हुआ तो हाउस आफ वामन के संख्याहीन ५१३ सदस्यों में स्कॉटलैण्ड के ४५ प्रतिनिधि-सदस्य और जुड़ गये । सन् १८०० ई० में आयरलैण्ड भी मिला लिया गया और उसने भी १०० प्रतिनिधि जुड़ गए । सन् १८२८ ई० तक वामन के सदस्यों की संख्या ६७० थी पर उस वर्ष जो रिप्रेजेंटेशन आफ पीपल ऐक्ट ( Representation of People Act ) अर्थात् लोक प्रतिनिधित्व सम्बन्धी अधिनियम पास हुआ उससे यह संख्या ६४० स्थिर कर दी गयी जो अब यह संख्या ६२५ है ।

वामन में प्रतिनिधित्व—यह पहले ही कहा जा चुका है कि

सन् १८३२ से पहिले हाउस आफ कामन्स साधारण जनता की प्रतिनिधित्व न करती थी। इसमें केवल बुलीन वर्ग के लोग या उनके मनोनीत किये हुये व्यक्ति ही भरे हुये थे। सन् १८३२, १८६७ और १८८४ के सुधारों ने मताधिकार को विस्तृत किया और सन् १९१८ के ऐक्ट ने लगभग वयस्क-मताधिकार ही दे डाला था। सब पुरुष जो छ महीने निवास कर चुके हो या व्यापार-भवनो में रहते हो या विश्वविद्यालय की उपाधि पाये हुये हो, वे मत दे सकते थे। स्त्रियों को भी, यदि वे ३० वर्ष की आयु वाली हो, इस ऐक्ट से मताधिकार प्राप्त हुआ। इसके अतिरिक्त बरो और काउण्टी अर्थात् नगर व ग्राम निर्वाचन क्षेत्रों में एक समान मताधिकार कर दिया गया। निर्वाचन-सम्बन्धी दूसरी कुछ महत्वपूर्ण बातें भी इस ऐक्ट द्वारा हुई। उदाहरण के लिये यह स्थिर कर दिया गया कि यदि कोई उम्मीदवार डाले हुये मतों की कुल संख्या के आठवें भाग से भी कम मत प्राप्त करेगा तो उसकी १५० पाउंड की जमानत जप्त करली जायगी। इंग्लैण्ड में प्रत्येक ७०००० मतधारकों के लिये और आयरलैण्ड में ४३००० मतदाताओं के लिये एक प्रतिनिधि चुना जा सकता था। इसके १० वर्ष बाद दूसरा सन् १९२८ का लोक प्रतिनिधित्व ऐक्ट पास हुआ। इस ऐक्ट के अनुसार सर्ववयस्क मताधिकार (Universal Adult Franchise) दे डाला गया और साम्प्रतिक योग्यता की शर्त हटा दी गई। अब प्रत्येक वयस्क स्त्री पुरुष को जो पहली जून को निर्वाचन-क्षेत्र में रहता हो, जो अपना नाम मतदाताओं की सूची में लिख जाने से पहले कम से कम ३० दिन तक वहां निवास करता रहा हो और निर्वाचन क्षेत्र में ही या उससे सम्बन्धित पालियामेण्टरी काउन्टी या बरो में तीन मास का समय व्यतीत कर चुका हो, वह मतदान का अधिकारी है। व्यापार-भवनो में रहने वालों के लिये भवन की किराये से वार्षिक आय कम से कम १० पाउंड होनी चाहिये। विश्वविद्यालय के निर्वाचन-क्षेत्र में सब उपाधि-प्राप्त स्नातक मत दे सकते हैं। एक ही व्यक्ति एक सामान्य निर्वाचन में दो क्षेत्रों से मत नहीं दे सकता अर्थात् वह एक निर्वाचन-क्षेत्र में निवासाधिकार के बल पर और उसी समय दूसरे क्षेत्र में व्यापार या विश्वविद्यालय की मत योग्यता के आधार पर मत देने का अधिकारी नहीं हो सकता।

**निर्वाचन क्षेत्र व निर्वाचक दल—**सन् १९४४ के कानून के अनुसार कामन्स के ६४० सदस्य इस प्रकार बंटे हुये थे : इंग्लैण्ड ४६०, वेल्स ३६, साउथलैण्ड ७४, उत्तरी आयरलैण्ड १३। निर्वाचन-क्षेत्रों की कुल संख्या ६२० थी जिनमें से ६०१ एका प्रतिनिधि वाले क्षेत्र थे, १८ दो प्रतिनिधि चुनने के और

कार्य-क्रम पूर्ण निश्चित रहता है और सभी उमरों पर निश्चित रहने हैं। इनके प्रति-  
गित मंत्रिपरिषद् का पार्लियामेण्ट पर इतना प्रभुत्व रहता है कि पार्लिया-  
मेण्ट, परिषद् के विचारों का केवल समर्थन भर कर देती है। इस विधिनिर्माण  
पदांगी नीति के अनुसार निर्वाचन हुआ करता है।

हाउस आफ कॉमन्स के सदस्यों का मनोनयन (Nomination)—  
प्राजसमिति निर्वाचन पद्धति का हम इस नीति की प्रमुख अध्ययन कर  
सकते हैं—(१) एक अभ्यर्थी का मतदाता होना, (२) निर्वाचन-क्षेत्र  
और (३) मतदाता से उमरों पर निश्चित नीति। जैसे ही पार्लियामेण्ट का  
विपटन होता है—चाहे उसकी अवधि पूरी होने के कारण या प्रधानमंत्री के  
प्रणाली की राजा द्वारा स्वीकृति के पत्र-परिचय, प्रत्येक मतदाता को निर्वाचन  
करने की मंजूरी प्राप्त रहती है। यहाँ यह ध्यान देने योग्य है कि प्रत्येक पक्ष  
का एक राष्ट्रीय समूह होता है जिसकी छाया में प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में इंगी  
है। प्रत्येक पक्ष की सर्वोच्च राष्ट्रीय मंडली पक्ष का कार्यक्रम और सामान्य नीति की  
रूप-रेखा तैयार करती है और उसे अपनी साक्षात्कारी समझ देती है। उसके  
पक्षान्त अभ्यर्थियों के चुनने का महत्वपूर्ण कार्य प्राप्त होता है। प्रत्येक राज-  
नीति पक्ष की स्थानीय साक्षात्कारी क्षेत्र में सफलता की सख्त अधिक सम्भावना  
वाले व्यक्ति का नाम प्रस्ताव करने भेजती है। ऐसे अभ्यर्थी के नाम का प्रस्ताव  
करने में स्थानीय मंडली उन व्यक्ति की लोकप्रियता, निर्वाचन-क्षेत्र को सहने  
की क्षमता, पक्ष के प्रति उसकी सेवाएँ और उसके व्यय-साधन होने की  
योग्यता, इन पर प्रमुख विचार करती है। इन सब स्थानीय मंडलियों द्वारा  
भेजे हुये नामों को राष्ट्रीय मंडली विधिपूर्वक स्वीकार करती है। यह आवश्यक  
नहीं है कि उम्मेदवार जिस निर्वाचन क्षेत्र में खड़ा हो रहा था निवासी भी हो  
पर उसे किसी न किसी क्षेत्र में मतदाता होने का अधिकार मिला हुआ होना  
चाहिये। क्षेत्र के मतदाताओं को निर्वाचन-सम्बन्धी राजवर्षधारी से प्राप्त मनो-  
नयन करने वाले पत्र पर उम्मेदवार (अभ्यर्थी) का नाम लिख कर हस्ताक्षर  
करना पड़ता है। एवं ही निर्वाचन क्षेत्र से चितने ही उम्मेदवार खड़े हो सकते  
हैं पर प्रत्येक उम्मेदवार को १५० पौण्ड प्रतिभूति (Security) के रूप  
में देने पड़ते हैं जो उस निर्वाचन क्षेत्र में पड़े हुये मतों के आठवें भाग प्राप्त न होने  
पर जब्त कर लिये जाते हैं। पक्ष के बड़े बड़े नेता ऐसे क्षेत्रों में खड़े चिये जाते हैं  
जहाँ उस पक्ष का प्रभाव सख्त अधिक होता है और उसके उम्मेदवारों की जीत  
निश्चित नहीं आ सकती है, क्योंकि हम बात का ध्यान रखना पड़ता है कि पक्ष  
के उन नेताओं की हार न हो जिनका पार्लियामेण्ट में होना आवश्यक है। इन  
क्षेत्रों को उस पक्ष के सुरक्षित स्थान (Safe seat) कह कर पुकारा जाता

है। अधिकतर क्षेत्रों में तीनों बड़े बड़े पक्ष अपना एक एक उम्मीदवार सटा करते हैं, इनके अतिरिक्त छोटे छोटे पक्ष कुछ क्षेत्रों में अपने उम्मीदवार खड़े करते हैं। इनके अतिरिक्त स्वतन्त्र उम्मीदवार भी जो किसी पक्ष के सदस्य नहीं होते उन निर्वाचन क्षेत्रों में खड़े होते हैं जिनके निवासियों पर उनका अपनी पहली सेवाओं के कारण इतना प्रभाव है कि उन्हें उनका बहुमत पाने की आशा रहती है।

**निर्वाचन—**उम्मीदवारों के मनोनयन होने से पूर्व ही राजनैतिक पक्ष अपने अपने प्रचार में लग जाते हैं। जब उम्मीदवार का मनोनयन हो चुकता है तब राजनैतिक पक्ष अपने प्रचार में तीव्रता लाते हैं। यह प्रचार अनेकों तरह से किया जाता है और जनता पर अपना प्रभाव डालने व उनकी रुचि अपनी ओर करने के लिये जितने भी साधन हो सकते हैं वे अपनाये जाते हैं। सभायें की जाती हैं, पर्चे बाँटे जाते हैं, समाचार पत्रों में, रेडियो पर, महा तक कि थियेटर और सिनेमा में भी यह प्रचार किया जाता है। इस प्रचार में जनता के सामने प्रत्येक पक्ष अपना कार्यक्रम रखता है और यह दिखाने का प्रयत्न करता है कि विपक्षी पक्षों के कार्यक्रम व नीति से उसका कार्यक्रम व नीति क्यों उत्तम है और किस प्रकार राज्यशक्ति उसके हाथ में आने में वह अपने कार्यक्रम के द्वारा जनता को सुखी और देश को समृद्धिशाली बना सकता है। सारे देश में निर्वाचन के कारण एक हलचल उत्पन्न हो जाती है। इसी समय विचारों के संघर्ष द्वारा भविष्य में अपनाई जाने वाली शासन नीति को जनता परख कर नया रूप देती है। जिस दिन निर्वाचन होता है उस दिन तो चारों ओर बोलाहल व उत्तेजना रहती है। प्रत्येक पक्ष अन्तिम क्षणों में अपनी सारी शक्ति व चतुरता विजय की आशा में लगा देता है और जिनने उपाय मतदाताओं को अपनी ओर खींचने में सफल हो सकते हैं उनका सहारा लिया जाता है, पर मतदाता निश्चित स्थान पर जाकर अपना मत गुप्त बाला (Secret ballot) पर देते हैं।

**निर्वाचन के फल की घोषणा—**जब मतदान कार्य समाप्त हो जाता है तब मता की गिनती करने का काम आरम्भ होता है। जो उम्मीदवार सब से अधिक मत अपने पक्ष में प्राप्त करता है वही निर्वाचित घोषित कर दिया जाता है। ऐसा निश्चय करने में इस बात का कोई महत्व नहीं दिया जाता कि इन मता की कुल संख्या का कौनसा भाग है। इस प्रणाली को अपेक्षाकृत मताधिक्य (Relative majority system) कह कर पुकारा जाता है क्योंकि इस प्रणाली में केवल यही बात देखी जाती है कि जिस उम्मीदवार को सब की अपेक्षा अधिक मत मिले वही निर्वाचित हो। इस प्रणाली में यह

देश है कि इसके आधार पर गठित किया हुआ विधान-मण्डल (Legislature) लोकमत को ठीक प्रकार में प्रदर्शित नहीं करता। कारण यह है कि जिस निर्वाचन क्षेत्र में दो से अधिक उम्मीदवार एक ही स्थान के लिये एक ही दल से हैं वहाँ यह मानना है कि विजयी उम्मीदवार के पक्ष में कुछ मतों का आधिकार्य हो जायगा जिससे मत भेदे उनमें आधे से अधिक मत उसे न मिलें और यदि भी वह निर्वाचित हो जाय क्योंकि अधिकांश उम्मीदवार एक ही दल से हैं वहाँ मतों का आधिकार्य के पक्ष में पड़े दल मतों की संख्या में अधिक है। उदाहरण के लिये हम यह मान लेंगे कि जिस किसी निर्वाचन क्षेत्र में एक स्थान के लिये पाँच उम्मीदवार होते हैं ५, ११, १५ और १९। वहाँ १५०००, १६६००, १८५०० और ५१०० मत मिलते हैं। गौ मतों के अधिकांश आधिकार्य के कारण व निर्वाचित हो जायगा और यह सब मतदानियों का प्रतिनिधित्व करेगा। यहाँ पर कि वह उन ३४५०० मतदानियों का भी प्रतिनिधि समझा जायगा जिन्होंने उम्मीदवारों को चुना है। हमें स्पष्ट हो जायगा कि ऐसे निर्वाचित सदस्य जनता के अपने प्रतिनिधि नहीं बने जा सकते क्योंकि वे बहुमत का प्रतिनिधित्व नहीं करते।

यह बात सन् १९०० के नवम्बर में हुई सामान्य निर्वाचन में स्पष्ट हो जायगी। यहाँ केवल पाँच निर्वाचन क्षेत्रों के मतों के आकड़े दिये जायेंगे —

| यूनिवर्सरी       |               |                 |
|------------------|---------------|-----------------|
| उम्मीदवार का नाम | दल का नाम     | मतों की संख्या  |
| रीडे, बी         | लेबर          | ८,८२१ निर्वाचित |
| हारबे, टी० ई०    | निबरल         | ८,०६५           |
| पीक, ए०          | यूनिवर्सलिस्ट | ६,७४४           |

| हडर्सफील्ड |             |                  |
|------------|-------------|------------------|
| आर्थर      | निबरल       | १५,८७६ निर्वाचित |
| हडसन       | लेबर        | १५,६७३           |
| साइमन      | नेशनल निबरल | १५,२१२           |

| कैन्ट मेडस्टोन |               |                 |
|----------------|---------------|-----------------|
| वैलेघारा       | यूनिवर्सलिस्ट | ८,६२८ निर्वाचित |
| स्टीव          | निबरल         | ८,८६५           |
| डाल्टन         | लेबर          | ८,००४           |

## पोर्ट्समाउथ सेन्ट्रल

|           |             |                 |
|-----------|-------------|-----------------|
| प्रीवेट   | यूनियनिस्ट  | ७,६६६ निर्वाचित |
| फिशर      | नेशनल लिबरल | ७,६५६           |
| ब्रेम्मटन | लिबरल       | ७,१२६           |
| गौड       | लेबर        | ६,१२६           |

उपर्युक्त प्रत्येक क्षेत्र में निर्वाचित व्यक्ति को कुल मतों का बहुत थोड़ा अंश ही प्राप्त हुआ और फिर भी वह जनता का प्रतिनिधि घोषित कर दिया गया।

यह देखा गया है कि अधिकतर क्षेत्रों में दो या तीन उम्मीदवार खड़े होते हैं। जब तीन उम्मीदवार खड़े होते हैं तो इस बात की सम्भावना बहुत रहती है कि जनता को अपनी पसन्द का उम्मीदवार चुनने के लिये मिल जाय हालांकि तब भी यह हो सकता है कि जो उम्मीदवार निर्वाचकों के समान ही विचार रखता हो वह दूसरी बातों में बाछनीय न हो और पालियामेंट का सदस्य बना कर भेजे जाने के लिये अयोग्य हो या किसी एक विषय में उसका दृष्टिकोण, निर्वाचक के दृष्टिकोण से प्रतिकूल हो। पर जहाँ दो ही व्यक्तियों में से एक को चुनना है वहाँ ऐसे बहुत से मतदाता होंगे जो उन दोनों में किसी को पसन्द नहीं करते। उदाहरण के लिये उन में से एक समाजवादी और दूसरा संरक्षणवादी (Protectionist) हो, और यह सम्भव है कि निर्वाचक यह समझता हो कि समाजवाद और संरक्षणवाद दोनों ही देश का अहित करेंगे। ऐसी दशा में यदि वह इनमें से एक को अपना मत दे तो वह ठीक सिद्ध न होगा, क्योंकि वह उस बात का समर्थन करेगा जिसमें अविश्वास ही नहीं, बल्कि जिसका वह विरोधी भी है। यह प्रश्न उठता है कि ऐसी स्थिति में वह क्या करे। उसके साम्मुख दो उपाय हैं या तो वह किसी को मत न दे और अपने मताधिकार को व्यर्थ होने दे या उन दोनों में से अपेक्षाकृत अधिक बाछनीय को अपना मत दे। प्रायः दूसरा उपाय ही काम में लाया जाता है। पर उसका परिणाम यही होता है कि किसी भी निर्वाचित व्यक्ति के सम्बन्ध में यह नहीं कहा जा सकता कि उसने जो बहुमत प्राप्त किया है वह वास्तव में बहुमध्यम निर्वाचकों की वास्तविक इच्छा का प्रतीक है। यह बात सामूहिक रूप से सारे राष्ट्र के लिये लागू हो सकती है और यह निश्चयपूर्वक नहीं कहा जा सकता कि लोक-मभा जनता की वास्तविक इच्छा का प्रतिनिधित्व करती है।



अंगरेजी निर्वाचन-प्रणाली में एक दूसरी तरफ से भी संशय हो जाता है। जब तीन राजनैतिक पक्ष निर्वाचन में खड़े हो तो यह सम्भव हो जाता है कि कोई पक्ष गिनती में सब से अधिकांश अपने पक्ष में प्राप्त करे पर फिर भी हाउस आफ बामन्स में एक भी स्थान उगवो न मिल पाये। यह उस अवस्था में सम्भव है जहाँ उस पक्ष के उम्मीदवार अधिकांश क्षेत्रों में मतों की थोड़ी थोड़ी कमी के कारण हार जाय और विपक्षी पक्ष विन्टी क्षेत्रों में बहुत कमी के कारण हार जाय और दूसरों में थोड़ी अधिकांश के कारण जीत जाय। ऐसा होने पर यह हो सकता है कि जो राजनैतिक पक्ष भारे देश की दृष्टि में सबसे हूये तो अपमानित हो फिर भी हाउस आफ बामन्स में उगवा बहुमत हो जाय। प्रथम महायुद्ध के पश्चात् ऐसा दो बार हो चुका है। इसलिये निर्वाचन एक जुझा है जिसमें बहुत कुछ अविवेक पर छोड़ना पड़ता है। इस अनिश्चितता से राष्ट्रीय-जीवन व भागन-नीति पर बड़ा अहितकर प्रभाव पड़ता है। इस विट्ति की हम उदाहरण के द्वारा यों समझा सकते हैं—सन् १९१८ का निर्वाचन लीजिये। उस समय मिली-जुली सरकार ने युद्ध-विजय के भारी प्रयास के पश्चात् जनता के समर्थन की प्रार्थना की। इस निर्वाचन में अपने विपक्षी पक्ष को करारी हार दी क्योंकि हाउस आफ बामन्स में विपक्षी दल के १३० स्थानों के मुकाबिले में इसको ४७२ स्थान मिले, फिर भी हिसाब लगाने से यह पता लगा कि विजयी पक्ष को डाले हुये मतों के केवल ५२ प्रतिशत मत प्राप्त हुये और विपक्षी दल को ४८ प्रतिशत। यदि प्राप्त हुये मतों के अनुपात से इन दोनों पक्षों को हाउस आफ बामन्स में स्थान दिये जाते तो सरकार का बहुमत ३४२ स्थानों से न होकर केवल ३० मतों में होता।

सन् १९२२ में मिली जुली सरकार के भंग होने पर एक के बाद एक इस प्रकार तीन निर्वाचन थोड़े थोड़े समय के पश्चात् हुये, पहला १९२२ में, दूसरा १९२३ में और तीसरा १९२३ में। सन् १९२२ के निर्वाचन में अनुदार पक्ष को ३४७ स्थान मिले जो विपक्षी पक्षों के कुल प्राप्त स्थानों से संख्या में ७६ अधिक थे। फिर भी उन्हें कुल डाले हुये मतों के ३७ प्रतिशत मत ही प्राप्त हुये, उदार पक्ष को २८५ प्रतिशत और श्रम पक्ष को २६५ प्रतिशत मिले। सबसे बहुसंख्यक पक्ष होने हुये भी सबेरे हुये दोनों पक्षों के संयुक्त स्थानों से अधिक संख्या में स्थान अनुदार पक्ष को न मिलने चाहिये थे। इस सम्बन्ध में अधिक स्पष्ट करने के लिये कुछ आकड़े नीचे दिये जाते हैं —

विश्वविद्यालयों को छोड़कर क्षेत्रों में जहां निर्वाचन लड़ा गया

| दल                | मतों की संख्या | जीते हुये स्थान | मतों के अनुपात से स्थान | प्रति-स्थान मतों की संख्या |
|-------------------|----------------|-----------------|-------------------------|----------------------------|
| कन्जरवेटिव        | ५,३८१,४३३      | २६६             | २०८                     | १८,१८०                     |
| लेबर व कोपरेटिव   | ४,२३७,४६०      | १३८             | १६४                     | ३०,७०६                     |
| लिबरल             | २,६२१,१६८      | ५४              | १०१                     | ४८,५४०                     |
| नेशनल लिबरल       | १,५८५,३३७      | ५१              | ६१                      | ३१,०८५                     |
| स्वतन्त्र व दूसरे | ३३७,४४३        | ८               | १३                      | ४२,१८०                     |
| कुल               | १४,१६०,८३१     | ५४७             | ५४७                     |                            |

इन आंकड़ों से यह स्पष्ट है कि उदार पक्ष को बहुत हानि उठानी पड़ी, उनके बाद स्वतन्त्र व दूसरों को और श्रमपक्ष को। अनुदार पक्ष को इन सबकी हानि में बहुत लाभ हुआ। इस प्रकार जो हाउस आफ बामन्स बना उससे यह ठीक ठीक पता न लग सकता था कि भिन्न भिन्न पक्षों को जनता का विश्वास किस माना में प्राप्त है।

सन् १९२३ का निर्वाचन सुरक्षण (Protection) के प्रश्न पर लड़ा गया। इसमें भी अनुदार पक्ष को पहले के समान ही ३८ प्रतिशत मत प्राप्त हुये पर निर्वाचन प्रणाली की कुछ ऐसी अनिश्चितता है कि अब की बार उन्हें ६० स्थान कम मिल पाये जिससे सब विपक्षी पक्षों के स्थानों के मुकाबिले में उनके १०० स्थान कम रहे। फिर भी उन्होंने जितने स्थान मतों की संख्या के अनुपात से उन्हें मिलने चाहिये वे उनमें २४ स्थान अधिक पाये और उदार पक्ष को २४ स्थान कम मिले। जिस प्रश्न पर यह निर्वाचन लड़ा गया, उसके होने हुये अनुदार पक्ष को मन्त्रिमण्डल में निव्वना ही पड़ता इसलिए श्रम-पक्ष ने मन्त्रिमण्डल बनाया। इंग्लैण्ड में पालियामेंट के आधुनिक इतिहास में यह पहला उदाहरण था जब अल्पमत वाले पक्ष ने शासन-सत्ता को अपने हाथ में संभाला हो।

यह है कि प्रतिनिधित्व प्रणाली (Proportional representation) या द्वितीय-मताका (Second ballot) प्रणाली का उपयोग किया जाय। द्वितीय-मताका प्रणाली में यदि किसी क्षेत्र में किसी भी उम्मीदवार को गव विपक्षी पक्षों के कुछ मतों से अधिक मत न मिलें, तो दूसरी बार निर्वाचन हो जिनमें वे ही दो अभ्यर्थी (उम्मीदवार) लड़े हों जिनको पहले निर्वाचन में अपेक्षाकृत अधिक मत मिले हों। इस दूसरे निर्वाचन में इन दोनों में से जिसको अधिक मत प्राप्त हों वही प्रतिनिधि घोषित कर दिया जाय। मनुपाती प्रतिनिधित्व प्रणाली के सम्बन्ध में कई गुंथाय भरे गये हैं और इनका उपयोग प्रजातन्त्री जर्मनी, बेल्जियम, हांगेरी, डेनमार्क, स्वीडन, नीर्वे, स्विट्जरलैण्ड व स्वित्जर आदि में हुआ जहाँ इनमें बड़ी पर कम व बड़ी अधिक गफलत मिली। इन प्रणाली का उपयोग इंग्लैंड में पार्लियामेंट के सदस्यों के निर्वाचन में नहीं किया गया है क्योंकि इन प्रणाली को अच्छाई स्वीकार करते हुये भी उनकी यह धारणा है कि मानव-क्षेत्र में तर्क या विज्ञान सच्चा पथप्रदर्शक नहीं सिद्ध होता। उनका कहना है कि यदि यह प्रणाली दूसरे देशों में गफलत मिट्ट हुई है तो यह आवश्यक नहीं कि इंग्लैंड में भी वह लाभदायक सिद्ध होगी।

• एकल संक्रमणीय मत-प्रणाली (Single transferable vote system)—इंग्लैंड की मनुपाती प्रतिनिधित्व प्रणाली का समर्थन करने वाली सस्या आजकल एकल-सक्राम्य-मत-प्रणाली को अधिक महत्व देती है। यह प्रणाली मनुपाती प्रणाली की ही एक पद्धति है। इस पद्धति में वर्तमान दो या अधिक एक-प्रतिनिधिक क्षेत्रों को आपस में मिला कर कुछ बड़े बड़े निर्वाचन क्षेत्र इस प्रकार बना दिये जायगे कि प्रत्येक बड़े निर्वाचन क्षेत्र में कम से कम तीन और अधिक से अधिक सात अभ्यर्थी (उम्मीदवार) चुने जा सकें। एक निर्वाचन क्षेत्र से कितने ही प्रतिनिधि चुने जा सकें पर प्रत्येक मतदाता को एक ही मत देने का अधिकार होगा। साथ ही साथ उसको मतदान-पत्र पर इन एक मत को देते समय यह स्पष्ट करने की भी स्वतन्त्रता होगी कि वह सर्वप्रथम किस उम्मीदवार को चाहता है, दूसरे नम्बर पर जिसको। इसी प्रकार वह सब उम्मीदवारों के नाम के सामने अपनी रुचिमूलक १, २, ३, ४ आदि सख्या लिख देगा। यदि पहली पसन्द के उम्मीदवार को उस मतदाता का मत की आवश्यकता न हुई और वह उसके मत पाने से पहले ही निश्चित मतों की सख्या या चुकन से निर्वाचित हो गया या उसके निर्वाचित होने की आशा ही नहीं है तो वह मत दूसरी पसन्द वाले उम्मीदवार को दे दिया जायगा।

इसी प्रकार वह मत यदि आवश्यक हो तो तीसरी, चौथी आदि पसन्द वाले उम्मीदवारों को दे दिया जायगा। मतदाता का मत किसी प्रकार भी व्यर्थ नहीं जायगा, वह किसी न किसी उम्मेदवार को निर्वाचित करने में उपयोगी सिद्ध होगा। इस प्रणाली की विशेषता यही है कि कोई भी मत व्यर्थ नहीं जाता यदि कोई कठिनाई है तो वह गिनने की पर उससे मतदाता को कोई कष्ट नहीं होता। गणना से पहले तो यह स्थिर करना पड़ता है कि निर्वाचित होने के लिये प्रत्येक उम्मीदवार को कम से कम कितने मत मिलने चाहिये। इसका निवाला बहुत सरल है जबकि हमें कुल प्रतिनिधियों की संख्या व कुल मतदाताओं की संख्या मालूम हो। इस प्रणाली से लोकमत का अधिक सच्चा परिचय मिलता है जो वर्तमान प्रणाली से नहीं मिल सकता। इससे प्रत्येक मतदाता को वास्तव में पसन्द करने का अवसर मिल सकता है।

**निर्बन्धनीय और एकत्रीभूत मत (Restrictive and cumulative vote)**—अनुपाती प्रणाली की दूसरी दो पद्धतियाँ निर्बन्धनीय मत-पद्धति और एकत्रीभूत मत पद्धति हैं। इन दोनों के लिये भी बहु-प्रतिनिधिक निर्वाचन-क्षेत्र होने चाहियें पर पहली पद्धति में निर्वाचित होन वाले प्रतिनिधियों की संख्या से कम संख्या में मतधारक को मत देने का अधिकार होता है। दूसरी में उसको जितने प्रतिनिधि चुने जाने वाले हैं उतने ही मत देने का अधिकार होता है पर उसे इस बात की स्वतन्त्रता रहती है कि वह अपने सब मत केवल एक ही उम्मीदवार को दे दे या उनको सब में बांट दे।

अनुपाती प्रतिनिधिक-प्रणाली है तो अच्छी पर इसमें अनेक पक्ष बन जायेंगे और दो पक्ष वाली सरकार-प्रणाली समाप्त हो जायगी। इस प्रतिनिधिक-प्रणाली से बहुत से पक्षों को बनने का बड़ा प्रोत्साहन मिलेगा क्योंकि सभी को अपने समर्थकों की संख्या के अनुपात से पार्लियामेंट में स्थान मिलने की आशा रहेगी। यहाँ यह प्रश्न उठ सकता है कि क्या प्रतिनिधिक शासन प्रणाली को सफल-कार्य बनाने के लिये केवल दो पक्ष ही होने चाहियें। यह कहा जाता है कि भव भी तो इंग्लैंड में तीन राजनैतिक पक्ष हैं, अनुपाती प्रणाली के अपनाते से इन तीनों पक्षों में स्थिरता आजायेगी और वे लोकमत के सब अंगों का प्रतिनिधित्व कर सकेंगे। इस स्थिरता और सुरक्षा के हाने पर ही शासन-नीति व शासन-कार्य के गुण-दोषों की उचित आलोचना हो सकती है।

क्या हाउस आफ कामन्स वास्तव में सब वर्गों का प्रतिनिधित्व करता है?—सिद्धान्त रूप से लोक-सभा का बिना किसी एक पक्ष को प्रधानता दिये समस्त जनता की इच्छा का प्रदर्शन करना चाहिये। इस सिद्धान्त पर यदि हाउस आफ कामन्स की रचना की परीक्षा करें तो यह स्पष्ट हो सकता है

सन् १९२४ के निर्वाचन में उदात्त पक्ष की हाजिरी साक्षर्यंजात थी। उनको केवल ६२ स्थान ही मिल गये जहाँ पहले उनको १०८ स्थान प्राप्त थे। यदि मतों के अनुपात में स्थान मिलते हों तो भी उनको ये १०८ स्थान मिल गूँते थे, क्योंकि उन्हें कुल मतों के १७ प्रतिशत मत प्राप्त हुये थे। इसके विपरीत अनुदात्त पक्ष को ४१५ स्थान मिले जबकि उन्हें कुल के ८७ प्रतिशत मत ही प्राप्त हुये थे और मतों के अनुपात में केवल २८६ स्थान ही मिल गये थे। सन् १९२६ में श्रम पक्ष को २८८ स्थान मिले जबकि मतों के अनुपात में उन्हें २२४ स्थान ही मिल गये थे। क्योंकि उनको मतों की गणना केवल ३६ प्रतिशत ही थी। इन दोनों निर्वाचनों के आधार पर प्रचार है —

## १९२४

| दल           | मतों की संख्या | प्राप्त स्थानों की संख्या |
|--------------|----------------|---------------------------|
| कन्ज़र्वेटिव | ७,६५१,१३०      | ४१२                       |
| लिबरल        | ३,००८,६७६      | ६६                        |
| लेबर         | ७,६८६,७६०      | १५१                       |

## १९२६

|              |           |     |
|--------------|-----------|-----|
| कन्ज़र्वेटिव | ८,६५६,६३६ | २५६ |
| लिबरल        | ५,३०६,४०६ | ५६  |
| लेबर         | ८,३८५,३०१ | २८८ |

सन् १९३५ में १५ नवम्बर को जो हाउस आफ् बामन्स चुन कर तैयार हुआ उसमें भी इसी प्रकार की निर्वाचन अक्षमता थी जो नीचे दिये आंकड़ों में स्पष्ट है —

| दल का नाम        | मतों की संख्या | स्थानों की संख्या |
|------------------|----------------|-------------------|
| कन्ज़र्वेटिव     | १०,४६६,०००     | ३७५               |
| नेशनल लिबरल      | ८६६,०००        | ३३                |
| नेशनल लेबर       | ३४०,०००        | ७                 |
| नेशनल (मरक्वार्) | ६७,०००         | ५                 |
| लेबर             | ८,४३३,०००      | १६८               |
| लिबरल            | १,४३३,०००      | १६                |
| दूसरे            | ३०२,०००        | ८                 |

यद्यपि १९३५ में जो सरकार बनी वह अपने आपको राष्ट्रीय सरकार कहती थी, अर्थात् ऐसी सरकार जो राष्ट्र के सब पक्षों का प्रतिनिधित्व करती हो, पर उसमें अनुदार पक्ष के इतने मन्त्री थे कि वह अनुदार सरकार ही कही जा सकती थी। इस सब विवरण से यह स्पष्ट हो जाएगा कि दो पक्ष-प्रणाली के समाप्त होने पर जब बहुपक्ष प्रणाली (Multiparty system) का जन्म हुआ तो एक प्रतिनिधि निर्वाचन क्षेत्रों से अपेक्षाकृत मताधिक्य पद्धति से चुना हुआ हाउस आफ कामन्स सच्चे रूप से जनता का प्रतिनिधित्व न करने लगा।

**बहुसंख्यक मतदाताओं का मताधिकार से वंचित होना—**यद्योत्तर निर्वाचन के विस्फेपण से यह भी प्रकट हो जायगा कि ब्रिटिश निर्वाचन प्रणाली में बहुसंख्यक व्यक्ति अपने मताधिकार के साम से वंचित रह जाते हैं। यदि हम उन व्यक्तियों की संख्या गिनें जो अपने क्षेत्र में केवल एक ही उम्मीदवार के खड़े होने के कारण अपने मताधिकार का उपयोग ही न कर सके, व उनकी जिनका प्रतिनिधि निर्वाचन में हार गया और उसके लिये दिया हुआ मत व्यर्थ हो गया, व उनकी संख्या जिन्होंने अपने मत का उपयोग ही नहीं किया क्योंकि उनको कोई ऐसा उम्मीदवार न मिला जिसकी नीति का वे समर्थन करते और उनकी संख्या गिने जिन्होंने वंचन से अपना मत ऐसे उम्मीदवार को दिया जो उनके विचारों का प्रतिनिधित्व तो न करता था पर दूसरों से अधिक अनुकूल था, तो यह पता लग जायगा कि लगभग ७० प्रतिशत मतदाता ऐसे होंगे जो अपने मत का प्रभाव शासन संगठन पर न डाल सके होंगे या जिन्होंने ऐसी नीति का समर्थन कर दिया होगा जिसके वे विरोधी हैं।

निर्वाचन की इन्ही न्याय प्रतिकूलता और असंगतता को दूर करने के लिये इंग्लैण्ड में कई सुधार के सुझाव उपस्थित किये गये। दूसरे देशों में तो इन सुधारों को कार्यान्वित भी किया गया पर इंग्लैण्ड में अनुदार और श्रम दो बड़े पक्षों ने इन सुधारों पर अधिक ध्यान नहीं दिया है क्योंकि इनमें से प्रत्येक यह सोचता है कि यदि पुरानी पद्धति ही चलती रहे तो स्यात् उसको लाभ हो। दोनों ही यह आशा लगाये बैठे हैं कि उदार पक्ष कुछ दिनों में लोप हो जायगा और उमका स्थान मजदूरी ही मिलेगा।

**निर्वाचन-प्रणाली के दोष-निवारक सुझाव**

निर्वाचन-प्रणाली के जिन दोषों की ओर ऊपर ध्यान आकर्षित किया है उनको कई उपायों से दूर किया जा सकता है। इन उपायों में से

कि यह सदन किन किन वर्गों का प्रतिनिधित्व करेगा है। यदि हमकी मददमेंतां का विमर्शण किया जाय तो हमें कुछ रोचक बातें मालूम होंगी। प्रीट्स ने अपनी "दो ब्रिटिश कन्स्टीट्यूशन" नामक पुस्तक में लिखा है, "हाउस ऑफ़ दो विभागों में, यद्यपि है जो उनके बाहर सामाजिक वर्ग-विभाग से मिलते जुलते हैं। दोनों प्रमुख पक्षों के सदस्य एक ही सामाजिक वर्ग में नहीं आते। उनमें एक की, शिक्षा की, धार्मिक व्यवसाय की, सम्पत्ति की व धनराश-उपयोग की विभिन्नता रहती है। और यदि ऐसा है तो हममें आश्चर्य ही क्या है कि राजनीति के विषय में उन दोनों में मौलिक मतभेद है और उनके राष्ट्रीय व अन्तर्राष्ट्रीय उद्देश्य एक दूसरे के विरोधी हैं।" ७ अगस्त १९३१ में हाउस के १५८ सदस्य कम्पनियाँ के प्रधान-मण्डलों में ६६१ स्थानों पर आसीन थे जिनमें से १५० उन मण्डलों के महापति के स्थान पर थे। इन १५८ सदस्यों में १६५ अनुदार पक्ष के लोग थे। बाकी ५३ श्रमिक पक्ष के सदस्य थे जिनमें ३० श्रमिक मधो के पदाधिकारी थे। अधिकतर उपाधि-प्राप्त पार्लियामेंट के सदस्य अनुदार पक्ष के सदस्य थे। अनुदार पक्ष साधारणतया उच्च श्रेणी के व्यक्ति का प्रतिनिधित्व करता है श्रमिक (लेबर) पक्ष साधारण मनुष्य का। "यह स्मरण करना चाहिये कि उच्च श्रेणी के व्यक्तियों की सामाजिक श्रेष्ठता और भूमि के स्वामित्व में मेल आने वाली साधारण श्रेणी वालों की औद्योगिक या व्यापारिक प्रभुता पहले की तरह अब देखने को नहीं मिलती।" पहले जहाँ एक के हाथ में सामाजिक श्रेष्ठता और जागीर होती थी वहाँ दूसरे पक्ष के हाथ में उद्योग और व्यापार में कमाई हुई सम्पत्ति थी। "इस बात के न रहने के और दोनों प्रभुताओं को एक ही हाथ में कर लेने की इच्छा बलवती होने के कारण श्रमिक पक्ष और विरोधी पक्ष के हितों का पहले जैसा भव ताना बाना नहीं बनता।"

सदन का संगठन—जब सामान्य निर्वाचन हो चुकता है तब नया सदन अपना संगठन करने के लिये एकत्रित होता है। सबसे पहला काम स्पीकर (अध्यक्ष) का निर्वाचन करना होता है। किसी भी विधानमंडल के अध्यक्ष का आसन ग्रहण करने की इच्छा रखने वाले व्यक्ति में दो गुणों की विशेष आवश्यकता है, निरपेक्षता और निर्णय करने की योग्यता। अध्यक्ष को कार्यप्रणाली के सब नियमों की जानकारी होनी चाहिये। यदि ये बातें न हो तो विधानमंडल केवल एक भौंड रह जाती है जहाँ समय बर्बाद होता है बिना समुचित विचार हुये कानून बनते हैं और विधान मण्डल की उपयोगिता में बिश्वास नहीं रहता।

भाग्यवश इंग्लैंड की पालियामेंट का यह दावा सत्य सिद्ध हो चुका है कि उसका स्पीकर (अध्यक्ष) पक्षपात शून्य है। अध्यक्ष सदन की पूर्ण अवधि के लिये चुना जाता है। पर एक बार चुने जाने के बाद वह जितनी बार चुना जाना चाहे चुना जा सकता है। उसके चुनाव के लिये विभिन्न पक्षों के नियामक (Whips) पहले ही मिल कर समझौता कर लेते हैं और एक उम्मीदवार को चुन लेते हैं जिसमें सदन में चुनाव होते समय एकमत होकर अध्यक्ष का चुनाव हो। जिस क्षण अध्यक्ष चुन लिया जाता है तब से वह किसी पक्ष का सदस्य नहीं रहता और विधानमंडल के सभर्प में विलकुल तटस्थ रहकर दोनों पक्षों के मध्य में बराबर जाना रहता है। वह अनुशासन रखता है और वाद-विवाद को नियम-सूबंक चलाने का काम करता है। इसीलिये इस पद की निरपेक्षता सर्वमान्य हो गई है और हर सामान्य निर्वाचन में अध्यक्ष का निर्वाचन क्षेत्र उसे बिना विरोध के चुन लेता है। केवल एक बार ही ऐसा हुआ कि श्रमिक दल (Labour Party) ने स्पीकर के विरुद्ध अपना उम्मीदवार खड़ा किया और उसमें वह हार भी गया। तब से स्पीकर की महत्ता और भी बढ़ गई है।

**अध्यक्ष (Speaker) के कर्तव्य**—इंग्लैंड में स्पीकर का पद बहुत प्राचीन है और १४वीं शताब्दी से बिना कभी भंग हुये चलता चला आ रहा है। स्पीकर के मुख्य कर्तव्य सदन की बैठकों में अध्यक्ष का काम करना है। इस काम में उसे सदन के काम को नियमानुबूल रखना पड़ता है और जब विधेयक (Bills) पास हो जाते हैं तब उन्हें प्रमाणित करना पड़ता है। स्पीकर को अच्छा वेतन दिया जाता है, और अवकाश प्राप्त करने में पेंशन भी दी जाती है, साथ साथ लाई की उपाधि भी दी जाती है पर उसे पाने का कोई अधिकार नहीं होता, वह तो राजा की भेंट स्वरूप ही मिलती है।

सदन के दूसरे धर्मचारी भी होते हैं। उनमें से क्लर्क (clerk) गारे अभिलेखों (Records) की देखभाल करता है और उसी को विधेयक प्रश्न सम्बन्धी नोटिस पहुँचाने चाहिये। वही स्पीकर के आदेश में प्रतिदिन का कार्यक्रम तैयार करता है। सारजेंट-एट-आर्म्स (Sergeant-at-Arms) सदन में स्पीकर के प्रवेश की घोषणा करता है और अनुशासन रखने में स्पीकर के आदेशों का पालन करता है।

**सदन की समितियों**—प्रत्येक नये सदन के संगठित हो चुकने पर कुछ समितियों का भगठन किया जाता है और प्रत्येक समिति को निश्चित कार्य



भागीग दिया जाता है। मुख्य समितियाँ से सहायी समितियाँ हैं जो प्रत्येक सत्र के प्रारम्भ में चुनी जाती हैं। जितने विधेयक मदन के सामने प्रस्तुत किए जाते हैं वे सब पहले परोक्षा और मुद्राव के लिये इन समितियों में भेजे जाते हैं। इनके प्रतिनिधि जो विधेयक विधेय भी समिति के प्रति-पादकों में मंत्री पक्ष में जाते लिये दूसरी समितियाँ बनाई जाती हैं। विशेषकर से विशेषकर जिनमें कोई सब सिद्धान्त धर्मार्थ होते हैं उनमें लिये दूसरी समितियाँ बनाई जाती हैं। इन समितियों को "सेलेक्ट" (Select) समितियाँ कहते हैं। जो सहायी समितियाँ हैं वे प्रमाणिकार अकाउन्ट्स (Public Accounts) स्थायी आदेशों (Standing Orders) जनता के प्रार्थनापत्रों (Select Public Petitions) स्थानीय विधान-निर्माण (Local Legislation) और विशेषाधिकारों (Privileges) में सम्बन्ध रखती हैं। छठी समिति मदन मदन की होती है। जब मदन समिति के रूप में अपनी कार्यवाही करता है उस समय स्पीकर अपने आगे में उठ जाता है, और दण्ड (Mace) आगे में नीचे रख दिया जाता है जो इस बात की सूचना देता है कि मदन का सत्र (Adjournment) हो गया, और सभापति का आगमन वह पुनः देता है जो हमने लिये विशेषतया चुना हुआ होता है। यह सभापति (Chairman) स्पीकर की भाँति पक्षपात रह्य नहीं होता बल्कि वह अपने पक्ष का सदस्य बना रहता है। जब मदन समिति के रूप में बैठकर काम करता है तब तब उस के नियमों का पालन के साथ पालन नहीं किया जाता। कोई सदस्य एक ही प्रश्न पर जितनी बार चाहे उसकी बार बोल सकता है, प्रस्तावों के समर्थन की आवश्यकता नहीं होती जिस विषय पर निर्णय हो चुका हो इस पर पुनः विचार हो सकता है। जब मदन समिति के रूप में अपनी कार्य सम्पादन कर चुकता है तो वह अपनी रिपोर्ट देने के लिये फिर मदन के रूप में आ जाता है, स्पीकर अपना आसन ग्रहण कर लेता है, दण्ड फिर आसन पर रख दिया जाता है और पूर्ववत् सदन का काम प्रारम्भ हो जाता है।

समितियाँ कैसे नियुक्त की जाती हैं—यद्यपि सिद्धान्त रूप से समितियों की नियुक्ति मदन में चुनाव के द्वारा हुई समझी जाती है पर व्यवहार में यह काम निर्वाचन समिति (Committee of selection) पर छोड़ दिया जाता है जिसमें ११ सदस्य होते हैं जो प्रत्येक सत्र के प्रारम्भ में दोनों सदनों द्वारा छोट लिये जाते हैं। वास्तव में प्रधानमंत्री और विरोधी पक्ष का नेता दोनों मिलकर इनके छोटने में सहमत हो लेते हैं उनके पश्चात् ये नाम सदन में स्वीकृत हो जाते हैं। उमवे बाद निर्वाचन समिति प्रत्येक सहायी

और 'संलेक्ट' समिति के सदस्यों को चुनती है। चुनने समय बहुमत पक्ष के ही सब व्यक्ति नहीं चुन लिये जाते बरन् यह ध्यान रखा जाता है कि सदन में प्रत्येक पक्षों के सदस्य की गिनती के अनुपात से ही इन समितियों में उन पक्ष के व्यक्ति रहे।

सदन की गणपूरक सख्या (Quorum) अर्थात् सदस्यों की जिस सख्या में उपस्थिति के बिना कार्यारम्भ नहीं हो सकता वह ४० है। जब तक ४० सदस्य सदन में उपस्थित न हो तो सदन वैधरूप से कार्यवाही नहीं कर सकता। जब गणपूरक सख्या नहीं होती तो एक घटी बनाई जाती है और इस घटी के बजने के दो मिनट के समय के भीतर सदस्य आकर यदि इस सख्या को पूरा नहीं करते तो स्पीकर सदन को स्थगित कर देता है।

सदन में कार्यक्रम के नियम—अपने कार्यक्रम के सम्वन्ध में सदन स्वयं ही नियम बनाता है। इनमें से कुछ ये हैं—वाद विवाद में दूसरे सदन में होने वाले बाद विवाद का कोई परिचय न दिया जाय, या न्यायालय द्वारा विचाराधीन विषय पर कोई आलोचना न की जाय, राजा का नाम अनादरपूर्वक या सदन में प्रभाव जमाने के हेतु न लिया जाय, देश-द्रोही या विद्रोहात्मक वचन न बोले जाय, न बाधा डालने वाली या विलम्बकारी चालें चली जाय, कोई सदस्य चाह तो अपनी टिप्पणियां देल सकता है पर अपन व्याख्यान को पढ़ कर सुना नहीं सकता, दूसरे सदस्यों का नाम लेकर व्याख्यान में निर्देश नहीं किया जा सकता, और स्पीकर के आदेश की उल्लंघना नहीं की जा सकती। सदन न वाद-विवाद को कम करने और कार्यवाही में शीघ्रता लाने के लिये बहुत से उपाय निश्चित कर रखे हैं। उनमें से पहला यह है कि यदि कोई सदस्य अनावश्यक विलम्ब करने का प्रयत्न करे और कार्यवाही में रकावट डाले तो स्पीकर अपराधी का नाम बता देता है। यदि इस सदस्य के विरुद्ध विलम्बन का प्रस्ताव रखा जाय और वह स्वीकृत हो जाय तो उस सदस्य को सदन से निश्चित समय के लिये बाहर निकाला जा सकता है। यह समय उम सत्र के बच हुये समय से अधिक नहीं हो सकता। दूसरा, वाद विवाद या व्याख्यान को समाप्त करने के लिये क्लोजर (Closure) अर्थात् समाप्ति का प्रस्ताव काम में लाया जाता है। इस प्रस्ताव के लिये कोई सदस्य यह कह दे 'कि भव प्रश्न पर मत निर्णय किया जाय' और यदि इस वचन को समाप्ति स्वीकार कर ले तो वह वाद विवाद को वही समाप्त कर देता है और इस प्रस्ताव को सदन के सामने रखता है। यदि समाप्ति के प्रस्ताव के समर्थन के लिये १०० सदस्य

गड़े हो जायें तो वह खींचा जा सकता है। गिलोटिन (Guillotine) काटने वाला उपाय भी मार-पियाद को घना करने के लिये काम में लाया जाता है। इनके द्वारा व्याख्याता पर समय-मामन्गी भी बाध दी जाती है। जब गमनि रूप में मदद कार्य करना है तो उपस्थित सलोपनों में से प्रत्येक कुछ सलोपनों को ही विचार करने के लिये छांट लेता है जिसे देखे हुये सलोपनों पर विचार करने का समय बच जाता है, क्योंकि उन पर विचार नहीं किया जाता इस युक्ति को कंगारू (Kangaroo) कहते हैं।

**सदस्यों के कर्तव्य (Obligations) और विशेषाधिकार (Privileges)**—सदस्यों के कुछ कर्तव्य और कुछ विशेषाधिकार होते हैं। कर्तव्यों में पहला तो यह है कि प्रत्येक सदस्य को सदन के कार्य में भाग लेने से पहले पार्लियामेंट की सामान्य शपथ लेनी पड़ती है जो इस प्रकार है "मैं '.....' शपथ लेता हूँ कि मैं सम्मति '.....' व उनसे उत्तराधिकारियों के प्रति विधान के अनुसार सच्ची भक्ति रखूँगा इसलिये ईश्वर मुझे शक्ति दे।" दूसरे, प्रत्येक सदस्य को सदन के नियमों का पालन करना पड़ता है और स्पीकर की आज्ञा शिरोधार्य करनी पड़ती है। अधिकारों में, सदस्यों को १००० पाँड वार्षिक वेतन मिलता है, उन्हें बोलने की स्वतन्त्रता रहती है, पार्लियामेंट की जब बैठक हो रही हो उस समय व उनसे ४० दिन पूर्व व पश्चात् तक उनको बन्दी नहीं बनाया जा सकता, उन्हें विधेय और प्रस्तावों को रखने की स्वतन्त्रता रहती है और वे प्रश्न भी पूछ सकते हैं जिनका उत्तर मन्त्रिपरिषद् देती है।

**सदन के संस्था रूपी अधिकार**—सदन के जो संस्था-रूपी कुछ अधिकार होते हैं वे ये हैं। स्पीकर की अध्यक्षता से यह सामूहिक रूप से सम्मति तक पहुँच सकता है। इसका यह अधिकार है कि इसकी कार्यवाही का अधिक से अधिक अनुबल भये लगाया जाय। स्पीकर चाहे तो दशकों को बाहर हटाने की आज्ञा दे सकता है, वह चाहे तो सदन की कार्यवाही के आलेख के जनता द्वारा प्रकाशन पर रोक लगा सकता है। सदन स्वयं ही अपनी रचना पर नियन्त्रण रखता है, यह अपने सदस्यों को या बाहर वालों को सदन के अनादर करने के अपराध का दण्ड दे सकता है।

## हाउस आफ लार्ड्स

“हाउस आफ लार्ड्स का जन्म राजनैतिक विकास की प्रथम प्रफुल्ल अचेतनावस्था में हुआ। बड़े बड़े जागीरदारों व विजयी सामन्तों के लिये यह स्वाभाविक था कि वे राजा को परामर्श देने का कार्यभार अपने ऊपर लेते और स्वाभाविक था उन विद्वान् सम्पत्तिवान् धर्मपुजारियों के लिये कि वे ग्रेट कौंसिल के शक्तिशाली घुत्त के भाग बनते”। १७ वत्तमान हाउस आफ लार्ड्स उस एंग्लो-सेक्सन विटनगैमोट (Witenagemot) का ऐतिहासिक प्रतिनिधि है जो नौमन काल में अपने पूर्व नाम को छोड़ कर मैग्नुम कांसीलियम (Magnum Concilium) के नाम से प्रकट हुआ। बहुत प्राचीन समय से अब तक पीयरों (Peers) के बनाने का विशेषाधिकार राजा का ही रहा है। ये पीयर अपने आप ही, बिना किसी दूसरी आवश्यकता को पूरी किये हाउस आफ लार्ड्स में बैठने का अधिकार प्राप्त कर लेते हैं।

हाउस आफ लार्ड्स नाम क्यों ?—यद्यपि ब्रिटिश हाउस आफ लार्ड्स ऐतिहासिक दृष्टि से इंग्लैंड में ही नहीं बल्कि सारे विश्व में प्रथम विधान मंडल है परन्तु अपने अधिकारों और कर्तव्यों के कारण यह दूसरा सदन कहलाता है। कभी कभी इसे ‘हाउस आफ पीयर्स’ कह कर भी पुकारा जाता है परन्तु ऐसा करना ठीक नहीं है क्योंकि सब पीयरों को हाउस में स्थान नहीं मिलता और न सब सदस्य पीयर ही होते हैं। पीयरेंज (peerage) और हाउस आफ लार्ड्स से एक ही वस्तु का भान नहीं होता। स्कॉटलैंड और आयरलैंड के सब पीयर हाउस आफ लार्ड्स के सदस्य नहीं होते, उनके अतिरिक्त बिशप (पादरी) और पुनर्विचार करने वाले न्यायाधीश लार्ड्स पीयर नहीं होते पर वे हाउस के सदस्य होते हैं। पीयर की उपाधि पतृव होती है और पिता से पुत्र को यह उपाधि व इसमें सत्तम विशेषाधिकार प्राप्त होते हैं और हाउस आफ लार्ड्स के सब लार्ड्स को यह अधिकार प्राप्त नहीं होता।

पीयर बनाने का राजकीय विशेषाधिकार—जैसा पहले कहा जा चुका है कि केवल राजा को ही यह विशेषाधिकार है कि वह पीयर बनावे, यही नहीं वह जितने पीयर बनाना चाहे बना सकता है। हा, पीयर बनाने की इस स्वतन्त्रता

पर कुछ नियन्त्रण अवश्य है। ये ये हैं—पहला, रजिस्ट्रार में सम्मिलित कराने वाले विधान के अनुसार रजिस्ट्रार का कोई नया पीयर नहीं बनाया जा सकता। दूसरे, प्रायरेंट को मिलाने वाले विधान के अनुसार प्रत्येक तीन विधीन हुए पुराने पीयरों के स्थान पर एक नया पीयर बनाया जायगा उक्त समय तक जब कि वहाँ के पीयरों की संख्या घटने पर १०० न रह जाय। तीसरे, राजा उक्त व्यक्ति को फिर न पीयर नहीं बना सकता जिसने पहले कभी अपनी पीयर की उपाधि यापित कर दी हो। पर याम्बव में कोई व्यक्ति अपनी उपाधि यापित नहीं कर सकता क्योंकि हाउस ने सन् १६६४ में यह प्रस्ताव पास कर दिया था कि कोई पीयर अपनी उपाधि को समाप्त नहीं कर सकता। चौथे, जागीर भेंट करने पर राजा पीयर की उपाधि को ऐसे नियमों से मर्यादित नहीं कर सकता जो अपेक्ष हो अपूर्ण जो विधान के मान्य न हों।

हाउस आफ लार्ड्स में कौन कौन लोग होते हैं—हाउस आफ लार्ड्स में तीन श्रेणियों के सदस्य होते हैं (क) पार्लियामेंट के पंतुक अधिकार वाले लार्ड्स जिनमें राजपराने के राजपुमारों के प्रतिरिक्त पांच प्रकार के इंगलैंड के पीयर होते हैं—इयूफ, मार्क्विस, अर्च बाइकाउन्ट और बैरन। ये उपाधियाँ ज्येष्ठ पुत्र को पिता के पदवात् प्राप्त होती हैं। (ग) बिना पंतुक अधिकार वाले लार्ड्स जिनमें स्वाटलैंड के पीयरों से चुने हुये १६ पीयर होते हैं और प्रायरलैंड के पीयरों द्वारा चुने हुये २८ प्राजीवन पीयर होते हैं, स्वाटलैंड के चके हुये पीयर हाउस आफ बामन्स की सदस्यता के लिये खटे नहीं हो सकते पर प्रायरलैंड के पीयर हाउस आफ बामन्स में निर्वाचित होकर जाने के लिये खटे हो सकते हैं। (ग) प्राजीवन लार्ड्स जिनमें २६ धर्माधिकारी लार्ड और छ लार्ड्स आफ अपील इन ओर्डिनरी (Lords of Appeal-in ordinary) जो १५ वर्ष तक बैरिस्टर रह चुके हो या जो किसी बड़े न्यायाधीश के पद पर आसीन रह चुके हों, होते हैं। धर्माधिकारी लार्ड्स में कैंटरबरी और यार्क के दो बड़े पादरी और २४ छोटे पादरी होते हैं। लार्ड्स आफ अपील (Lords of Appeal) की नियुक्ति राजा ही करता है और उनको ६००० पौंड प्रतिवर्ष वेतन मिलता है। इन छ लार्डों को तभी अपने पद से हटाया जा सकता है जब पार्लियामेंट के दोनों सदन मिलकर ऐसा करने के लिये राजा से प्रार्थना करें। ये प्राजीवन लार्ड्स जब तक जीवित रहते हैं हाउस के सदस्य बने रहते हैं। पहले, पीयर लोग प्राक्सी (Proxy) अर्थात् दूसरे पुरुष के द्वारा अपना बोट हाउस में दे सकते थे पर सन् १८६८ के पदवात् से यह प्रथा बन्द कर दी गई, अब अपना बोट (मत)

देने के लिये प्रत्येक पीयर को हाउस में उपस्थित होना चाहिये ।

लार्डों के कर्तव्य और विशेषाधिकार—पालियामेंट के लार्डों के कुछ कर्तव्य और कुछ विशेषाधिकार भी होते हैं । प्रत्येक पीयर की, चाहे वह पालियामेंट का सदस्य हो या न हो, राजा के पास सीधी पहुँच होती है । जो लार्ड २१ वर्ष की आयु वाला न हो या जिसने सन् १८६६ के शपथ विधान के अनुसार राजभक्ति की शपथ न ली हो वह हाउस में न बैठ सकता है न वोट (मत) दे सकता है । यदि किसी लार्ड को देशद्रोह या किसी दूसरे महापराध का दण्ड मिल चुका है तब वह उस समय तक हाउस में बैठकर वोट नहीं दे सकता जब तक कि वह दण्ड भुगत न चुका हो । जो व्यक्ति ब्रिटेन का नागरिक नहीं वह हाउस आफ लार्ड्स में बैठने के लिये नहीं बुलाया जा सकता न किसी दिवालिया पीयर को बुलाया जाता है । एक बार जब पंतुकाधिकार वाले पीयर को बुलावा मिल जाता है तो वह बुलावे का अधिकार उसके उत्तराधिकारी को भी उसके बाद अपने आप मिल जाता है । रायपुर (बिहार) के प्रथम लार्ड सिनहा की जय मृत्यु होगई (प्रथम लार्ड सिनहा हाउस आफ लार्ड्स के सदस्य थे) तो उनके पुत्र और उत्तराधिकारी लार्ड सिनहा को जो अभी जीवित हैं, हाउस में घाने का बुलावा न मिला क्योंकि उनसे यह सिद्ध करने को पूछा गया कि वे बहु-विवाह की अयोग्यता के अपराधी तो नहीं हैं । इस पर यह प्रश्न हाउस की विशेषाधिकार सम्बन्धी समिति (Committee of Privileges of the House of Lords) के सम्मुख रखा गया जिसका निर्णय लार्ड सिनहा ने अनुमूल रहा और अब लार्ड सिनहा के बराबर हाउस के लिये बुलावा आता है और वे हाउस में बैठने के लिये जाते हैं । पालियामेंट की जब बैठक हो रही हो उस समय या किसी सत्र के चालीस दिन पूर्व और पश्चात् तब हाउस आफ लार्ड्स के किसी सदस्य को किसी अपराध के लिये पकड़ा नहीं जा सकता । यह सुविधा लार्डों के नौकरों को भी मिलती है और उनको भी सत्र के २० दिन पूर्व व २० दिन पश्चात् बंजर बैठक हो रही हो पकड़ा नहीं जा सकता । प्रत्येक लार्ड को बोलने की स्वतन्त्रता होती है और उसे यह भी अधिकार होता है कि वह चाहे तो किसी प्रस्ताव पर अपनी अस्वीकृति को हाउस के भालेखों में लिखवा दे । उसे जूरी (jury) में काम करने के भार में मुक्त कर दिया जाता है, पर किसी पीयर की स्त्री हाउस में न बैठ सकती है और न वोट दे सकती है । हाउस की पूर्ण सदस्य-संख्या लगभग ८४० है किन्तु वास्तव में महाधिवारिया की संख्या लगभग १०० है ।

हाउस आफ़ लार्डस् के विशेषाधिकार—ग़रबा रूप में हाउस आफ़ लार्डस् को कुछ विशेषाधिकार प्राप्त हैं। हाउस का आदेश क़रम बाज़े व्यक्ति को। हाउस अनिश्चित समय तक के नियम भी लागूगृह भेज सकता है। अपने सदन के विषय में यह स्वयं ही देशमान करता है और इस अधिकार का उपयोग करने में यह नये पीयरों के नियमानुबूल बनने या न बनने पर विचार रखे निर्णय दे सकता है। महा तब कि हाउस यदि निर्णय करे तो किसी नये पीयर को, जो अयोग्य ठहरा दिया गया हो, हाउस में बैठने और कार्यवाही में भाग लेने से रोक सकता है और उसने स्थान को ग़िन घोषित कर सकता है। सन् १९३६ में पूर्व यदि कोई लार्ड देशद्रोह या महारुप का दोषी कहा जाता और यदि यह यह कहता कि उसका मुरदमा लार्डों द्वारा ही सुना जाय तो हाउस ऐसे मुद्दमे को गुलता था और निर्णय देता था। पर सन् १९३७ में एन ऐंग कानून लार्ड मार्के ने विधान मंडल में रखा जिमके पास हो जाने पर यह विशेषाधिकार समाप्त कर दिया गया। लार्ड मार्के (Lord Sankey) ने यह प्रस्ताव दियो रखा, इमके पीछे एक छोटा सा इतिहास है। जब लार्ड डिविनफोर्ड पर मोटर दुर्घटना के फलस्वरूप मनुष्य हत्या का अपराध लगाया गया तो उन्होंने अपने विशेषाधिकार की मांग की। दिसम्बर १० १९३५ की हाउस में मुरदम की मुनवाई हुई और मुनवाई के भन्त में जब यह प्रश्न रखा गया कि बन्दी अपराधी है या नहीं तो ८४ पीयरों में से प्रत्येक ने लड़े होकर कहा “अपराधी नहीं”, इससे सबकी यह भावना होगई कि यह विशेषाधिकार “कानून के सम्मुख समता” के नियम का उल्लंघन करता है और फलस्वरूप लार्ड साने ने इमको तोड़ने का प्रस्ताव विधान मंडल में रख दिया।

लार्डस् किसका प्रतिनिधित्व करते हैं—हाउस आफ़ लार्डस् हमारे सदन के रूप में यही ही अग्रगतिशील संस्था है क्योंकि वह सम्पत्तिवर्ग का गढ़ है जहा से वे अपनी रक्षा करते रहे हैं। इसलिये यह सदन लोकमत का प्रतिनिधित्व नहीं करता। लार्डस अपने आप का ही प्रतिनिधित्व करते हैं। इसी लिये वे उन योजनामा का विरोध करते रहे हैं जिनमे उनके या हमारे धनिकों के अधिकारों पर आक्रमण होता हो। लार्डस् में बहुत से बड़े धनी है, यह इससे प्रकट हो जायगा कि ‘सन् १९३१ में हाउस में २४६ जमींदार थे, धेको के डाइरेक्टर ६७, रेलों के ६४, बल के कार- खानों के ४६ और बीमा कम्पनियों के ११२। सन् १९२७ में प्रत्येक पीयर के पास औसतन् ३२,४००

एकड़ भूमि थी और २२७ पीयर कुल ७,३६२,००० एकड़ भूमि के स्वामी थे। ७६१ कम्पनियों में ४२५ डाइरेक्टरो के पद पर २७२ लार्ड्स आसीन थे। इसलिये यह आश्चर्य की बात नहीं कि कई अवसरों पर इस हाउस ने स्कावट डालने वाली चालें चली, विशेषकर सन् १८३२ और १८१० में। जॉन स्टुअर्ट मिल (John Stuart Mill) ने इसका वर्णन "एक बड़ी त्रुटि दिलाने वाली छोटी सी असुविधा" कह कर किया था। ऐसा होते हुये भी अन्त में प्रगतिशील पीयरवल की जीत ही हुई है और स्कावटें हटा ली गईं। पार्लियामेंट के लार्डों की संख्या ७४० है पर उनमें ७२० ही हाउस आफ लार्ड्स में बैठ सकते हैं और वोट दे सकते हैं, बचे हुए नाबालिग (अप्राप्त वयस्क) या स्त्री होने के कारण अयोग्य हैं। सब पार्लियामेंट के लार्डों की अधिकतर संख्या उन पांच थ्येणियों में विभक्त है जिनको पैतृक अधिकार हैं। उदाहरण के लिये सन् १८४२ में २६ ड्यूक, ४० मार्क्वेस, १६६ प्रिंसेस, ६७ बाइकाउन्ट और ३४४ बॅरन थे। अधिकतर लार्ड हाउस में उपस्थित होने को उत्सुक नहीं रहते इसलिये सदन की औसतन उपस्थिति केवल ८० है। यह पता लगा है कि सन् १८३२ और १८३३ में २८७ पीयर कभी भी उपस्थित नहीं हुये और सन् १८१८ से १८३१ तक १११ पीयरों ने कभी अपना वोट देने की परवाह न की। जितने उपस्थित भी होते हैं उनमें से आधे कभी बोलने का प्रयत्न नहीं करते। इससे यह स्पष्ट है कि हाउस की कार्यवाही की ऐसी उपेक्षा ये लार्ड करते हैं कि कभी कभी इस सदन की उपयोगिता पर सन्देह होने लगता है, इसके वर्तमान स्वरूप को बदलने व इसमें सुधार करने के लिये कई प्रयत्न भी किये जा चुके हैं।

**हाउस आफ लार्ड्स के सुधार**—ब्रिटिश राजनीति का एक महत्वपूर्ण प्रश्न हाउस आफ लार्ड्स के सुधार का प्रश्न रहा है। सन् १८३२ तक तो हाउस आफ कामन्स भी साधारण जनता का प्रतिनिधित्व नहीं करता था। पर पहले दो सुधार-विधानों (Acts) के पाम हो जाने के पश्चात् हाउस आफ कामन्स तो वास्तविक प्रजातन्त्रात्मक सदन में परिवर्तित हो गया और हाउस आफ लार्ड्स की ओर सशक दृष्टि से देखने लगा क्योंकि यह भय था कि हाउस आफ लार्ड्स प्रजातन्त्र की उन्नति में बाधक सिद्ध होगा। सन् १८६६ में और १८८८ के बीच में अधिनियमों की दृष्टि से या समूहों के सम्बन्ध में या दोनों बातों में हाउस आफ



लाइंग् के सुधार करने के लिये कई प्रयत्न किये गये। यह बात तो यह सुझाव रखा गया कि धर्माधिकारी पीयरों को सम्मान कर दिया जाये। पर इनमें से कोई भी प्रयत्न सफल न हुआ। सन् १९०६ में जब उदार पक्ष का मन्त्रिमण्डल बना तो अनुदार पक्ष के लोग हाउस आफ लाइंग् में अपने बहुमत के आधार पर महत्वपूर्ण उदार योजनाओं के पाम होने में गंभीर भ्रष्टचाने लगे। इनके फलस्वरूप दोनों सदनों में विरोध उत्पन्न हो गया। कामन्स ने यह प्रस्ताव पाम किया कि लाइंग् का विरोध होने लूये भी जनता के प्रतिनिधियों की इच्छा सर्व-मान्य होनी चाहिये और उसी के अनुसार कार्य होना चाहिये। इनलिये सन् १९०८ में लाइंग् ने अपनी एक समिति नियुक्त की जिसके गभानि लाई रोजररी लूये। इस समिति को यह काम सौंपा गया कि वह सुधार के लिये सुझाव उपस्थित करे। समिति ने यह सिफारिश की कि द्वितीय गृह (Upper House) की रचना निर्वाचन के द्वारा हो, पर इस सुझाव को कामन्स में उदार दल के बहुमत ने स्वीकार नहीं किया।

ब्राइस समिति—सन् १९११ में पार्लियामेण्ट एक्ट (Parliament Act) पाम हुआ जिसमें तुरन्त ही कुछ महत्वपूर्ण सुधार लूये और उसकी प्रस्तावना में यह बचन दिया गया कि भविष्य में हाउस आफ लाइंग् के सुधार के लिये कोई वैधानिक कार्यवाही की जायगी यह प्रस्तावना इन शब्दों में दी “और क्या कि यह इच्छा है कि हाउस आफ लाइंग् के स्थान पर एक द्वितीय गृह (Second chamber) पैतृक अधिकार के आधार पर न बना कर लोक सत्ता के आधार पर बनाया जाय परन्तु ऐसा परिवर्तन तुरन्त कार्यान्वित नहीं किया जा सकता।”

सन् १९१७ में एक समिति नियुक्त हुई जिसके

समापति लाई ब्राइस थे। इस समिति को यह काम सौंपा गया कि वह हाउस आफ लाइंग् के सुधार के सुझाव उपस्थित करे। इस ब्राइस समिति ने अपनी रिपोर्ट में यह सुझाव रखा — (१) द्वितीय गृह के अधिकार हाउस आफ कामन्स के अधिकारों के समान न हों जिसमें वह हाउस आफ कामन्स का प्रतिद्वन्द्वी न बन सके (२) इस द्वितीय गृह को मन्त्रिमण्डल बनाने या विगाडने की शक्ति न होनी चाहिये और (३) अर्थ-सम्बन्धी प्रश्नों पर विचार करने के लिये इसे हाउस आफ कामन्स के बराबर अधिकार न मिलने चाहिये। भविष्य में द्वितीय गृह के संगठन के लिये समिति ने ये सिफारिशें की (क) किसी राजनैतिक मत को स्थायी प्रभुत्व न मिलना चाहिये (ख) इसका संगठन ऐसा हो कि सम्पूर्ण राष्ट्र के विचार और दृष्टि कोण का इससे प्रदर्शन हो सके, और (ग) इसमें ऐसे व्यक्ति रखे जायें जो शारीरिक शक्ति न होने या प्रबल दलबन्दी के

अनुकूल स्वभाव न होने के कारण हाउस आफ कामन्स में जाना नहीं चाहते । समिति के विचार से इस द्वितीय गृह के निम्नलिखित कर्तव्य होने चाहियें —

(१) हाउस आफ कामन्स से आये हुये विधेयको (Bills) की परीक्षा करना और दुहराना । यह काम बड़ा आवश्यक हो गया है क्यों कि हाउस आफ कामन्स में काम इतना बढ़ गया है कि पिछले तीस वर्ष में कई अवसरों पर हाउस आफ कामन्स में वाद विवाद को कम करने के लिये विशेष नियम बनाने पड़े और उनके अनुसार कार्यवाही करनी पड़ी ।

(२) उन अविरोधी विधेयको को प्रारम्भ करना जो यदि विचार करने के पश्चात् सुव्यवस्थित रूप में रख दिये जाय तो हाउस आफ कामन्स में सहज ही स्वीकृत हो जाय ।

(३) किसी विधेयक के निर्वन्ध (Law) बनने में इतना ही और केवल इतना ही बिलम्ब करना जिससे लोकमत को प्रकट होने का पर्याप्त समय मिल सके । उन विधेयको के सम्बन्ध में इसकी विशेष आवश्यकता है जो विधान के आधारभूत सिद्धान्तों में परिवर्तन करना चाहते हो या जो निर्वन्ध सम्बन्धी नये सिद्धान्त प्रचलित करते हों या जो ऐसे प्रश्न उठाते हों जिनके अनुकूल व विरोध लोकमत समान रूप से विभक्त हों ।

(४) जिस समय हाउस आफ कामन्स में इतना काम हो कि वह महत्वपूर्ण और बड़े प्रश्नों, उदाहरणार्थ जैसे वैदेशिक नीति के लिये समय न निकाल सके, तब उन प्रश्नों पर खुटे ढंग पर पूरी तरह वाद विवाद करना । ऐसा वाद-विवाद यदि उस सभा में हो जिसे कार्यकारिणी के भाग्य निर्णय करने का अधिकार न हो तो और भी लाभदायक होगा ।

हाउस आफ लार्ड्स के इस सुधार को कार्यान्वित करने के लिये ब्रिटिश समिति ने यह सिफारिश की कि नये द्वितीय गृह के सदस्यों की कुल संख्या ३२७ हो । इनमें से २४६ को कामन्स के सदस्य चुने । इस चुनाव के लिये कामन्स के सदस्यों को १३ प्रादेशिक भाग (Regional Divisions) में बांट कर प्रत्येक भाग से अपनी निश्चित संख्या का चुनने का काम दे दिया जाय । बचे हुये ८१ सदस्यों का चना आगारों की एक सम्मिश्रित समिति सब पीयरा (Peers) में से छाटे । इन द्वितीय आगारों की अवधि १२ वर्ष रखी गई और प्रत्येक चार वर्ष पश्चात् एक तिहाई सदस्य हट जाय । कोई एक हाउस आफ कामन्स २४६ सदस्यों के एक तिहाई सदस्य निर्वाचित न करे, इसका अभिप्राय



होने वाले हाउस आफ कामन्स पर छोड़ दिया जाय। यह योजना भी निर्वन्ध का रूप न पा सकी।

मुधार की आवश्यकता इतनी योजनाओं के असफल रहने के पश्चात् भी ज्यों की त्यों बनी हुई है क्योंकि हाउस आफ लार्ड्स द्वितीय गृह का कर्तव्य भली भाँति पूरा नहीं करता। ऐसे आगार के दो मुख्य कार्य होते हैं, पहला, प्रथम गृह से आई हुई योजनाओं को दुहराना और उन पर पुनर्विचार का अवसर प्रदान करना। दूसरा, उन लोगों को राज्यकार्य में साक्षी होने की सुविधा देना जो हाउस आफ कामन्स में निर्वाचित होने के लिये निर्वाचन सङ्गना नहीं चाहते। श्री ग्रीव्स (Greeves) ने यह सुझाव रखा कि दोनों कार्य सिद्धान्तों को व्यवहार रूप दिया जा सकता है यदि (१) हाउस आफ कामन्स द्वारा पार्लियामेंट के लार्डों का चुनाव हो। यह चुनाव प्रत्येक पार्लियामेंट के पहिले सत्र के प्रथम मास में हो और लार्ड पार्लियामेंट के विघटन होने तक अपने पदों पर स्थित रहे, (२) कामन्स में जिस पक्ष के जितने सदस्य हो वे अपनी सदस्यता के आधे के बराबर लार्डों को चुनें और (३) हाउस आफ कामन्स का स्पीकर निर्वाचन-पद्धति निश्चित करे। मुधार की कोई योजना भी स्वीकार की जाये पर यह निर्विवाद है कि हाउस आफ लार्ड्स का मुधार होना आवश्यक है जिससे यह व्यवस्थापक मण्डल का उपयोगी अंग सिद्ध हो सके।

**हाउस आफ लार्ड्स का संगठन**—हाउस आफ कामन्स की तरह हाउस आफ लार्ड्स का भी एक संगठन है। इसका सभापति लार्ड चान्सलर (Lord Chancellor) कहलाता है जो मन्त्रिपरिषद् का सदस्य होता है। लार्ड चान्सलर को पीयर होना आवश्यक नहीं है इसलिये उसका आसन हाउस की परिधि से बाहर रहता है। उसका आसन वूल्सैक (Woolsack) कहलाता है जिसका अर्थ है कि वह लार्ड्स के समान कीमती आसन पर न बैठने योग्य होने के कारण साधारण ऊनी बीरे के आसन पर बैठना है। पर साधारणतया जब कोई ऐसा व्यक्ति लार्ड चान्सलर बनाया जाता है तो पीयर न हो तो वह चान्सलर बनने के पश्चात् पीयर बना दिया जाता है। हाउस अपनी कार्य-पद्धति को स्वयं ही निश्चित करता है। लार्ड चान्सलर को कार्य-पद्धति सम्बन्धी प्रश्न पर आदेश देने का अधिकार नहीं है, कम से कम तीन पीयरो की (quorum) अर्थात् गणपूरक-संख्या होनी है, पर साधारणतया किसी बैठक में ५० पीयरो के उपस्थित होने की आशा की जाती है। पीयर जब व्याख्यान देने हैं तो अध्यक्ष की अपना भाषण नहीं सुनाने बल्कि सदन की। यदि लार्ड चान्सलर पीयर नहीं

होता तो उसे मत देने का अधिकार नहीं होता। यदि वह वीयर होता है तो मत देने का अधिकार और वीयरों के समान उसे भी प्राप्त रहता है, पर उसे निर्वाचन द्वितीय मत देने का अधिकार नहीं प्राप्त। यदि किसी प्रभाव के पक्ष व विरोध में मत दगाधर हो तो वह प्रभाव गिर जाता है। ताई चान्गलर के व्यक्तिगत एक व्यक्ति मामलों का अध्यक्ष भी होता है जो उक्त समय समाप्ति का स्थान प्रकट करता है जब मदन समिति के रूप में कार्य करता है। यही व्यक्तिगत विधेयकों के सम्बन्धित मामलों की देखभाल करता है। ग्रेट सील्स (Great Seals) प्रयोग गवर्नरों के प्रमाणित अधिकार-पत्रों द्वारा एक जेटिलमेन अफर ऑफ दी ब्लैक रोड (Gentleman Usher of the Black Road) नियुक्त किया जाता है। हाउस आफ लार्ड्स में जो अधिकार ग्लोब (Mace) के रूप में कार्य करता है एक टाइटल रखा जाता है उन्हीं के इन अधिकारों का नाम पड़ा है। उसका मुख्य काम बन्दी बनाने की आज्ञाओं को कार्यान्वित करना, सामान्य के सदस्यों की आवश्यकता पड़ने पर हाउस के मामलों उपस्थित करना और जिन व्यक्तियों को हाउस आफ लार्ड्स में किसी अधिवेशन के सम्बन्ध में गेव रखा हो उनको भुरक्षित स्थान में बस रवाना है। जब ताई चान्गलर हाउस में प्रवेश करता है या हाउस छोड़ कर जाता है तो गार्जेंट-ग्रेट चाम्प, अधिकार-दण्ड (Mace) लेकर चलता है। हाउस का वर्य कार्यक्रम की रिपोर्ट और न्याय-सम्बन्धी निर्णय के आलेखों को सुरक्षित रखता है।

हाउस आफ लार्ड्स के कर्तव्य—हाउस आफ लार्ड्स के दो प्रकार के कर्तव्य हैं, एक निरन्धकारी (Legislative) और दूसरे न्यायकारी (Judicial)। निरन्धकारी सदन के रूप में हाउस आफ लार्ड्स की ही प्रारम्भ में राजा की निर्बंधों के बनाने में परामर्श देने का अधिकार था। केवल सन् १३२२ में ही वामन्स की समाप्ति की इन काम में आवश्यकता समझी गई। १६ वीं शताब्दी के मध्य तक सिद्धान्त व व्यवहार में दोनों सदन की निरन्धकारी सत्ता की दृष्टि से समानाधिकारी समझा जाता था। परन्तु सन् १८६१ से अधिकतर निरन्धका के बनाने में, विशेष कर अर्थ-सम्बन्धी निर्बंधों में हाउस आफ वामन्स की प्रभुता स्वीकार होने लगी। जब सन् १९०६ में लार्ड्स ने 'आर्थिक-विधेयक' (Finance bill) के पास होने में रोकट डाली तो प्रधान मंत्री एस्क्विथ (Asquith) ने हाउस आफ लार्ड्स की विधायिनी शक्ति को कम करने के लिये एक विधेयक प्रस्तुत किया। यह विधेयक सन् १९१२ के पार्लियामेण्ट एक्ट के स्वरूप में पास हो गया। इससे हाउस आफ लार्ड्स की विधायिनी शक्ति बहुत कम हो गई। यद्यपि हाउस आफ लार्ड्स अब भी निरन्ध-

निर्माण कार्य में भाग लेता है पर अब यह केवल एक द्वितीय आगार के समान है जो किसी योजना के बनने में दरी कर सकता है पर स्वावट नहीं डाल सकता ।

**न्यायकारी कर्तव्य**—न्यायकारी सस्था के रूप में हाउस आफ लार्ड्स का अधिकार-क्षेत्र दो प्रकार का है, प्रारम्भिक और पुनर्विचारक । सन् १६३६ तक उन पीयरों के मुकदमे, जो अपनी श्रेणी के ही न्यायाधीशों से सुने जाने की सुविधा की मांग करते थे हाउस आफ लार्ड्स में ही आरम्भ होते थे, पर अब यह अधिकार समाप्त कर दिया गया है । प्रारम्भिक न्यायालय के रूप में हाउस इन मुकदमा के सुनने का काम करता था —(१) हाउस आफ कामन्स से लगाये हुये अभियोग (अब ऐसे अभियोग लगाने की प्रथा नहीं रही है ) (२) उन लोगों के विवाहोच्छेद के मुकदमे जो आइरलैण्ड के निवासी हों (३) पीयर बनने के अधिकार सम्बन्धी मुकदमे (४) विशेषाधिकारों के विरुद्ध किये गये अपराधों के अभियोग (५) स्काटलैण्ड और आयरलैण्ड के पीयरों के निर्वाचन-सम्बन्धी झगड़े पुनर्विचारक ( Court of appeal ) न्यायालय के रूप में हाउस आफ लार्ड्स सारे देश की अदालतों के निर्णयों पर पुनर्विचार कर सकता है परन्तु न्याय सम्बन्धी यह कार्य लार्ड्स आफ अपील इन आर्डिनरी (Lords of Appeal-in Ordinary) ही करते हैं सम्पूर्ण हाउस इस काम को सम्पादन नहीं करता । जब अपील की सुनवाई होती है तब लाड चांसलर जो लार्ड्स आफ अपील इन आर्डिनरी में का एक लाड होता है सभापति का आसन ग्रहण करता है । परन्तु जब मुकदमों की प्रारम्भिक सुनवाई होती है तो लार्ड हाई स्टीवार्ड (Lord High Steward), जो प्रत्येक मुकदमे के लिये विशेषरूप से राज्याधिकार से नियुक्त होता है सभापति का काम करता है ।

## पार्लियामेंट के अधिकार

**पार्लियामेंट की सर्वोच्च सत्ता**—प्रसिद्ध लेखक मरियट (Marriot) ने पार्लियामेंट की महत्ता को इन शब्दों में वर्णन किया है ' किसी भी दृष्टि से परीक्षा की जाय तो यह ज्ञात होगा कि अंगरेजी विधान-मण्डल ससार में सब से महत्वपूर्ण और रोचक सस्था है । प्राचीनता में इसके जोड़ की दूसरी सस्था नहीं है, इसका अधिकार-क्षेत्र बड़ा विशाल है और इसकी शक्ति की कोई मर्यादा नहीं है । अधिकारी होने के कारण और सर्वदा मानव जाति के एक चौथाई भाग के लिये विधि निर्बन्ध बनाते रहने से पार्लियामेंट (या या कहिये पार्लियामेंट स्थित राजा) अपने आप से उची किसी धरेलू सत्ता को नहीं मानती । इतना विश्वास

अधिरारों की स्वामिनी पार्लियामेण्ट के जोड़ की दृढ़ता तथा सत्ता में नहीं है।" पापायें टायसी ने इस सर्वोच्च सत्ता या स्पष्टीकरण करने के लिये तीन बातें यही हैं (i) ऐसा कोई भी निबंध अर्थात् बानून नहीं है जिसे पार्लियामेण्ट न बना सकती हो (ii) ऐसा कोई निबंध नहीं जिसमें पार्लियामेण्ट सशोधन या परिवर्तन न कर सकती हो (iii) अगरेजी सामन विधान में अल्पधानिक और अधिधानिक निबंधों में कोई स्पष्ट अन्तर नहीं है। स्टैट्यूट आफ़ वेस्टमिनस्टर (Statute of Westminster) यद्यपि पार्लियामेण्ट के विनाश अधिरारों का एक उदाहरण है पर उससे पता हो जानेंगे कि पार्लियामेण्ट की सर्वोच्च सत्ता में कमी आ गई क्यों कि उसके द्वारा अधिनिवेशित (Dominion) पार्लियामेण्टों को यह अधिकार दे दिया गया था कि वे अपने देश के लिये कोई भी निबंध बना सकती हैं चाहे वह निबंध ब्रिटिश पार्लियामेण्ट के विरुद्ध के विरुद्ध भी हो। पर इन स्वायत्त-सामन वाले देशों को छोड़ कर ब्रिटिश साम्राज्य के दूसरे भाग अब भी पार्लियामेण्ट की सर्वोच्च सत्ता के अधीन हैं। ब्रिटिश साम्राज्य में (अधिनिवेशित राज्यों के बाहर) कोई न्यायालय ब्रिटिश पार्लियामेण्ट के बनाये हुये निबंधों के बीच-झड़ो हाने पर शक्त नहीं कर सकता। विधान की दृष्टि से सर्वोच्च सत्ता पार्लियामेण्ट में है, पर राजनैतिक सर्वोच्च सत्ता ब्रिटेन की जनता के हाथ में है जो इस पार्लियामेण्ट को चुन कर जन्म देती है।

पार्लियामेण्ट का मुख्य काम अधिनियम व दूसरे प्रकार के निबंधों को बनाना है। सब निबंध सिद्धान्ततः 'किंग इन पार्लियामेण्ट' (King in Parliament) अर्थात् राजा और पार्लियामेण्ट की सम्मति से बनते हैं परन्तु व्यवहार में हाउस आफ़ कामन्स के जनतन्त्रात्मक बनने से और राजा द्वारा सारे अधिकार पार्लियामेण्ट को सौंपे जाने से हाउस आफ़ कामन्स ही सब विधि निर्माण कार्य का सम्पादन करता है और मन्त्रिमण्डल पर नियंत्रण रखता है। इस शक्ति में १६११ के पश्चात् और भी अधिक वृद्धि हो गई है। राजा तो केवल इससे सन्तुष्ट रहने लग गया है कि उसको खर्च करने के लिये पर्याप्त धन मिलता है और शासन के उत्तरदायित्व के भार से वह मुक्त है। सन् १६११ से पहले भी हाउस आफ़ लार्ड्स सब महत्वपूर्ण निबंधों के विषय में हाउस आफ़ कामन्स की प्रभुता स्वीकार कर लेता था, विशेषकर धर्म सम्बन्धी मामलों में हाउस आफ़ कामन्स वास्तविक शक्ति व अधिकार का उपयोग करता था यद्यपि हाउस आफ़ लार्ड्स को परिवर्तन के मुआव देने और अपना नियंत्रण रखने का कानूनी अधिकार प्राप्त था। एरसकिन (Erskine) ने बड़े स्पष्ट

शब्दों में राजा, हाउस आफ लार्ड्स को और हाउस आफ कामन्स के पारस्परिक सम्बन्ध की चर्चा की है जो इस प्रकार है:—

“राजा मुद्रा चाहता है, कामन्स उसे मंजूर करता है और लार्ड्स उस मंजूरी से सहमत होते हैं। पर कामन्स जब तक राजा को आवश्यकता न हो मुद्रा की मंजूरी नहीं देते, न वे नये कर लगाते या पुरानों में वृद्धि करते हैं जब तक ऐसा करना अनुदानों की मंजूरी के लिये आवश्यक न हो या आगम में कमी न पड़ गई हो। राजा को करों के प्रकार या उनके वितरण से कोई सरोकार नहीं रहता पर पालियामेंट के करारोपण का आधार उन समाज-सेवाओं की आवश्यकता है जिनको राजा ने अपने वैधानिक परामर्शदाताओं के द्वारा निश्चित कर दिया है।”

सन् १६११ का पार्लियामेंट एक्ट—सन् १६०६ में ग्रंथ-विधेयक के विषय में दोनों सदनों में जो विरोध उत्पन्न हुआ उसके फलस्वरूप सन् १६११ का पार्लियामेंट एक्ट एस्क्विथ के मन्त्रिमण्डल के प्रस्ताव करने पर बना। उस समय एस्क्विथ के उदार पक्ष को विरोधी पक्ष की अपेक्षा १२७ सदस्यों का बहुमत प्राप्त था। यद्यपि प्रस्तावना में जिस सुधार की आशा दिलाई गई थी वह सुधार अभी तक नहीं हो पाया है पर इस एक्ट में दोनों सदनों के पारस्परिक सम्बन्ध को निश्चित रूप से स्थिर कर दिया और उस संदेह को समाप्त कर दिया जो हाउस आफ लार्ड्स के अधिकारों के सम्बन्ध में जब तब हुआ करता था। पार्लियामेंट एक्ट द्वारा दोनों सदनों के पारस्परिक सम्बन्धों के धारे में निम्नलिखित वैधानिक परिवर्तन हुये:—

मुद्रा-विधेयकों के ऊपर हाउस आफ लार्ड्स का कोई अधिकार न रहा। ये मुद्रा विधेयक हाउस आफ कामन्स में पास हो जाने के ३० दिन बाद पास हुए समझे जाते हैं चाहे हाउस आफ लार्ड्स ने उनका विरोध ही क्यों न किया हो। स्पीकर को इस एक्ट से यह अधिकार दे दिया गया कि वह यह निर्णय करे कि कौनसा विधेयक साधारण विधेयक है और कौनसा मुद्रा विधेयक। स्पीकर के इस निर्णय के विरुद्ध किसी भी न्यायालय में मुनवाई नहीं हो सकती। हाउस आफ लार्ड्स दूसरे विधेयकों को, जो मुद्रा-विधेयक न हों दो वर्ष तक टाल सकता है। हाउस आफ कामन्स को कानून बनाने या नियंत्रित अधिकार दे दिया गया है, इसमें शक नहीं है। वह यह कि एक्ट से ही निश्चित पाँच वर्ष की अपनी अवधि को हाउस आफ कामन्स बढ़ा नहीं सकता।



मन् १९११ पार्लियामेंट एक्ट इनका महत्वपूर्ण है कि इसकी मुख्य मुख्य धाराओं का अनुवाद यहाँ दिया जाता है —

‘क्योंकि यह आवश्यक है कि पार्लियामेंट के दोनों भागों के सम्मेलन को नियमित कर दिया जाय ।’

‘और क्योंकि यह विचार हो रहा है कि हाउस आफ लार्ड्स के स्थान पर एक द्वितीय भाग स्थापित किया जाय और जो पैरियामेन्ट पर न बनाया जा कर लोकसभात्मक ढंग पर बनाया जाय, पर ऐसे नये द्वितीय भाग बनाना अभी नहीं हो सकता ।’

‘और क्योंकि कि ऐसे नये द्वितीय भाग बनाने पर नये भाग के अधिकारों की परिभाषा और मर्यादा स्थिर करनी होगी पर यह वाछनीय है कि हाउस आफ लार्ड्स के अधिकारों की मर्यादा का प्रावधान इस एक्ट में जैसा किया गया है कर दिया जावे ।’

‘इसलिये यह व्यवस्था की जानी है कि: १ (१) यदि कोई मुद्रा विधेयक हाउस आफ कामन्स से पास होकर हाउस आफ लार्ड्स के मन्त्र के समाप्त होने से कम से कम एक मास पहले भेज दिया गया हो और वह विधेयक इस प्रकार पहुँचने से एक मास के भीतर बिना संशोधन के पास न किया जाय, तो वह विधेयक हाउस आफ कामन्स का कोई विपरीत आदेश न होने पर, सम्राट के सम्मेलन उपस्थित किया जावेगा और सम्राट के सम्मति सूचक हस्ताक्षर होने पर वह विधेयक एक बन जायगा चाहे हाउस आफ लार्ड्स ने उस विधेयक पर अपनी सम्मति न भी दी हो ।

(२) मुद्रा विधेयक वह सार्वजनिक विधेयक है जिसमें स्पीकर के मत से वही प्रावधान है जो आगे वर्णन किये हुये सब या इनमें से किसी एक विषय में सम्बन्ध रखते हो, कर का लगाना, तोड़ना, माफ करना बदलना या सुव्यवस्थित करना, ऋण चुकाने का भार या किसी दूसरे व्यय का भार, एकत्रित नौय पर, या पार्लियामेंट से दिये हुये धन पर डालना, ऐसे व्यय में कमी या वृद्धि करना या विलकुल समाप्त कर देना, सार्वजनिक धन का दान, पर्यादान उगाहना, सुरक्षित रखना और उसका हिस्सा रखना व हिस्सा की जाच कराना, किमी ऋण

की प्रत्याभूति (guarantee) बढ़ाना या उस ऋण का चुकाना, या इन सब विषयों में सम्बन्धित कोई कार्यवाही करना। इस धारा में, 'कर', सार्वजनिक 'धन' और 'ऋण' से स्थानीय संस्थाओं के 'कर', 'धन' और 'ऋण' से अभिप्राय न समझा जाय।

(३) जब कोई मुद्रा-विधेयक हाउस आफ लार्ड्स के लिये या सम्राट की सम्मति के लिये भेजा जाय तो उस पर स्पीकर का प्रमाण लेख होना चाहिये कि वह मुद्रा-विधेयक है। इस प्रकार प्रमाणित करने के पूर्व, स्पीकर यदि सम्भव हो तो निर्वाचन समिति द्वारा प्रति सत्र के प्रारम्भ में नियुक्त सभापतियों में से दो व्यक्तियों से सम्मति लेगा।

२ (१) यदि कोई सार्वजनिक विधेयक (जो मुद्रा-विधेयक न हो या जो पालियामेंट की मदधि ५ वर्ष में अधिक न बढ़ाता हो) हाउस आफ कामन्स में लगातार तीन सत्रों में पाम हो जाय (चाहे एक ही पालियामेंट में या दूसरी में) और वह हाउस आफ लार्ड्स के सत्र के समाप्त होने से एक मास पूर्व भेजा जाकर वहा उन सत्रों में से प्रत्येक सत्र में रद्द हो जाय तो वह विधेयक हाउस आफ लार्ड्स में तीसरे सत्र में रद्द होने पर हाउस आफ कामन्स के विपरीत आदेश न होने पर सम्राट के सम्मुख सम्मति के लिये प्रस्तुत किया जावेगा और सम्मति मिलने पर एक्ट बन जायगा। चाहे हाउस आफ लार्ड्स ने उसे स्वीकार किया ही क्यों न हो। पर यह विधान लागू न होगा यदि उन तीनों सत्रों में से कामन्स के पहले सत्र के द्वितीय वाचन (Second Reading) के पश्चात् कामन्स के तीसरे सत्र तक जब यह विधेयक पास हुमा हो, २ वर्ष का समय न बीता हो।

२ (२) जब उपर्युक्त धारा के अनुसार विधेयक सम्राट के सम्मुख प्रस्तुत किया जावेगा तो उसके साथ कामन्स के स्पीकर का प्रमाण-पत्र होगा कि इस धारा के प्रावधानों की पूर्ति हो चुकी है।

२ (३) हाउस आफ लार्ड्स में यदि विधेयक बिना संशोधन के या संशोधनों के भाप जो कामन्स ने मान लिये हो, पाम न हो वह रद्द किया समझा जायगा।

२ (४) कोई विधेयक वहीं ममता जायगा जो पहले हाउस आफ् लार्ड्स में भेजा गया था, यदि वह पहले विधेयक में किसी जुरता हो या उसमें स्पीकर ने प्रमाणित ऐसे परिवर्तन हों जो ममता के दीनने के कारण आवश्यक हो गये हों या जो हाउस आफ् लार्ड्स द्वारा किये हुये संशोधनों को मिटाने के लिये किये गये हों और यदि हाउस आफ् लार्ड्स ने ऐसे संशोधन करने कीगरे मत्र में कर दिये हों जो कामन्स को स्वीकार हो तो यह स्पीकर द्वारा प्रमाणित हो कर उक्त विधेयक में शामिल कर लिये जायेंगे जो विधेयक मन्त्राट की मम्मति के लिये प्रस्तुत किया गया हो ।

पर हाउस आफ् कामन्स यदि उचित समझे तो अपने दूसरे और तीसरे मत्र में पास होने पर और दूसरे संशोधनों का मुझाव कर सकता है, बिना उनको विधेयक में शामिल किये हुये, और ये मुझाव किये हुये संशोधन हाउस आफ् लार्ड्स में विचार के लिये रखे जायेंगे और वहा स्वीकार होने पर ये संशोधन के संशोधन समझे जायेंगे जो हाउस आफ् लार्ड्स ने किये हों और कामन्स ने स्वीकार कर लिये हों । परन्तु हाउस आफ् कामन्स के इस अधिकार प्रयोग में इस धारा के कार्यान्वित होने पर कोई प्रभाव न पड़ेगा यदि हाउस आफ् लार्ड्स इस विधेयक को रद्द कर दे ।

३—इस एक्ट के अनुसार स्पीकर का प्रमाण पत्र अनिवार्य समझा जायगा और कोई न्यायालय उस पर विचार न कर सकेगा ।

४, ५, ६

७—सन् १७१५ के मैट्लियने एक्ट के अन्तर्गत पार्लियामेण्ट की महत्तम अवधि के सात वर्ष के स्थान पर पांच वर्ष कर दिया जाय ।

८—यह एक्ट पार्लियामेण्ट एक्ट १६११ के नाम से पुकारा जाय ।

## विधायिनी प्रक्रिया (Legislative Procedure)

ब्रिटिश पार्लियामेण्ट ब्रिटेन और उत्तरी आइरलैण्ड के लिये ही निर्बंध । बनानी पर ब्रिटिश साम्राज्य के उपनिवेशों के लिये भी बनानी है । पर इन

सब निर्वन्धों के बनाने में एक ही पद्धति अपनाई जाती है। जो निर्वन्ध पार्लियामेंट बनानी है उसमें किसी सार्वजनिक हित-सम्बन्धी विषय पर लोकमत की छाया देखने को मिल सकती है। यह निर्वन्ध बड़ी लम्बी कार्यवाही के बाद बन पाता है इसलिये वर्नेट का यह मत है कि "इंग्लैण्ड का निर्वन्ध जनता की सब से बड़ी शिकायत है क्यों कि वह बड़ा लचीला और विलम्बकारी है"।

**विधेयक (Bill) और अधिनियम (Act) में क्या अन्तर है—** निर्वन्ध-निर्माण पद्धति वर्णन करने से पूर्व विधेयक और अधिनियम का अन्तर समझना आवश्यक है। विधेयक (Bill) उस निर्वन्ध के पूरे मसविदे का ढाचा होता है जिसके बनाने का विचार किया जा रहा हो। यह पहले पार्लियामेंट के किसी भी सदन में रखा जा सकता है, केवल मुद्रा-विधेयक कामन्स में ही और पीयरो के विशेषाधिकारों से सम्बन्ध रखने वाला विधेयक हाउस आफ लार्ड्स में ही प्रथम प्रस्तुत किया जाता है। जब विधेयक दोनों सदनों में पाम हो जाता है और सम्राट उस पर अपनी सम्मति प्रकट कर देता है तब वह एक्ट या अधिनियम कहलाता है।

**विधेयकों के प्रकार—**विधेयक दो प्रकार के होते हैं, सार्वजनिक विधेयक और व्यक्तिगत विधेयक। सार्वजनिक (Public) विधेयक उसे कहते हैं जो सारी जनता के हित में सम्बन्ध रखता है या उसके एक बड़े भाग के हित से। व्यक्तिगत विधेयक किसी एक व्यक्ति या व्यक्ति-समूह, संस्था या कम्पनी से सम्बन्ध रखता है। व्यक्तिगत विधेयक को उस विधेयक से न मिला देना चाहिये जो किसी एक व्यवस्थापक व्यक्ति द्वारा धारा सभा में लाया गया हो। धारा सभा के किसी सदस्य द्वारा लाया हुआ विधेयक सार्वजनिक विधेयक भी हो सकता है और व्यक्तिगत भी, यदि वह किसी एक संस्था या कम्पनी के हित से ही सम्बन्ध रखता हो। पार्लियामेंट अपना अधिक समय उन्हीं विधेयकों पर विचार करने में व्यय करती है जो सरकार द्वारा उपस्थित किये गये हो। धारा सभा के सदस्य उन विधेयकों में मंगोचन का प्रस्ताव रख सकते हैं या उनकी आलोचना कर सकते हैं। सदस्य द्वारा प्रस्तुत हुए विधेयकों के पाम होने की बहुत कम सम्भावना रहती है यदि सरकार उनका समर्थन न करे और सरकार ऐसा समर्थन बहुत कम करती है। यदि किसी मन्त्रिमण्डल को यह पता लग जाय कि सदस्य द्वारा प्रस्तुत किया हुआ विधेयक वास्तव में लाभदायक होगा तो बाद में सरकार स्वयं अपना विधेयक उपस्थित करती है जो सदस्य के विधेयक के सिद्धान्तों के आधार पर तैयार किया हुआ होता है।

**पार्लियामेंट के एक साधारण सदस्य का कार्य**—उपर्युक्त वर्णन में यह बात लग जायगी कि ब्रिटिश पार्लियामेंट में गैर सरकारी सदस्यों का काम केवल इतना है कि वे सरकार द्वारा प्रस्तावित योजनाओं की प्रायोजिता ही क्यों रहे या भावजनिक व व्यक्तिगत मामलों में सरकार में कुछ साधु के विषये प्रश्न करते रहें। प्रत्येक सदस्य को मन्त्रिमण्डल या विरोधी मण्डल के विरोधी एक सदस्य के जानकारी के लिये प्रश्न पूछने का अधिकार होता है और मन्त्रियों को उन प्रश्नों का उत्तर देना पड़ता है तथा सूचना मामलों रखनी पड़ती है यदि अनहित में ऐसा करना उचित हो। कोई रहस्य जिसका खुलासा करना जनहित-कारक न हो उसे छललाने के लिये मन्त्री बाध्य नहीं होता। पार्लियामेंट के सदस्य सरकार की निन्दा का प्रस्ताव भी ला सकते हैं और यदि ऐसा प्रस्ताव पास हो जाय तो मन्त्रि परिषद् पदत्याग कर देती है। प्रामाण्य पर पार्लियामेंट तत्कालीन सरकार के वैधानिक कार्यक्रम को पूरा करने में ही लगी रहती है।

**विधेयक का नोटिस**—विरोधी भी विधेयक को तैयार करने में पहली बात उगवा मसविदा बनाना होता है। यह मसविदा सरकारी वकील जो "पार्लियामेंटरी कौमेल" कहलाता है तैयार करता है। किसी सदस्य द्वारा उपस्थित किया हुआ विधेयक या तो उस सदस्य द्वारा ही तैयार होता है या वह किसी दूसरे के तैयार करा लेता है। पर उस पर नाम उमरा ही होना चाहिये। जब सदस्य के विधेयक को प्रस्तुत करने की आज्ञा मिल जाती है तो वह अपना मसविदा पब्लिक बिल माफिस में ले जाता है और हाउस के सामने रखने के लिये उसे एक नाम भरना पड़ता है। हाउस में वह बार (Bar) के नाम जाता है और स्पीकर के मुँह पर कहता है "ए बिल सर"। तब यह बिल या विधेयक हाउस के क्लर्क को दिया जाता है जो उस विधेयक के सक्षिप्त नाम को जोर से पढ़ता है। उसके पश्चात् यह समझ लिया जाता है कि हाउस में विधेयक आ गया।

**विधेयक का प्रथम वाचन (First Reading)**—दूसरी सीढ़ी विधेयक का प्रथम वाचन होता है। सरकारी विधेयक को कोई मन्त्री उपस्थित करता है तो विस्तारपूर्वक उस विधेयक का तथ्य समझाता है। उसके व्याख्यान के पश्चात् वाद-विवाद होता है फिर मत निर्णय लिया जाता है, पर सब विधेयकों में पहली रीडिंग (प्रथम वाचन) में कोई वाद-विवाद नहीं होता। गैर सरकारी विधेयक की छपी जापिया सदस्यों को वाट दी जाती है, जो सदस्य उस विधेयक को पुनः

स्थापित करता है वह तदनुपयक सम्बन्धी एक फार्म भर देता है और स्वीकर के पुकारने पर उसे उसके आसन के पास ले जाता है जहाँ क्लर्क उमके सक्षिप्त नाम को पढ़ता है, और इस प्रकार उमका प्रथम वाचन समाप्त हो जाता है।

**द्वितीय वाचन (Second Reading)**—उसके पश्चात् विधेयक का दूसरा वाचन प्रारम्भ होता है। इस द्वितीय वाचन में विधेयक के आधारभूत सिद्धान्तों और धाराओं पर विस्तारपूर्वक वाद विवाद होता है। पर द्वितीय वाचन में प्रस्ताव में यदि यह सशोधन कर दिया जाय कि इस विधेयक पर “तीन मास” (या और कोई समय की अवधि रख दी जाय जिससे उस सत्र में वह वाचन न हो सके) व पश्चात् विचार किया जाय और यदि यह सशोधन स्वीकृत हो जाय तो उसका गणिप्राय समाप्त जाता है कि विधेयक रद्द कर दिया गया। सदस्यों द्वारा प्रस्तुत हुये विधेयकों में से बहुत से इसी प्रकार रद्द कर दिये जाते हैं। पर जो विधेयक द्वितीय वाचन में रद्द होने से बच जाता है वह एक समिति की रोज दिया जाता है। प्रत्येक मुद्रा विधेयक सदन की समिति के सामने रखा जाता है। यदि सदन आदेश दे तो वे विधेयक भी जो मुद्रा विधेयक न हो सदन की समिति के सम्मुख रखे जा सकते हैं। बरना वे सम्बन्धित स्थायी-समितियों के लिये भेज दिये जाते हैं। कभी कभी स्थायी समिति या सदन की समिति के सामने जाने से पूर्व कोई कोई विधेयक सैलैबट समिति के सामने भी रखे जा सकते हैं। समिति में विधेयक पर पूरी तरह से वाद विवाद होता है। प्रत्येक खण्ड को अलग अलग लेकर विचार होता है और उन पर सशोधनों के प्रस्ताव हो सकते हैं। जिसमें उसके दोष दूर हो जाय। जब इस प्रकार समिति में विधेयक पास हो जाता है तो वह फिर सदन में प्रस्तुत किया जाता है और अब सदन उसके उपर विस्तार पूर्वक विचार करता प्रारम्भ करता है। प्रत्येक खण्ड को लेकर वाद विवाद होता है। यदि सशोधन के प्रस्ताव होते हैं और वे स्वीकार हो जाते हैं तो वे सशोधन विधेयक में कर दिये जाते हैं। कभी कभी विधेयक फिर दुबारा समिति को भेज दिया जाता है।

**तृतीय वाचन (Third Reading)**—इसके पश्चात् विधेयक का तीसरा वाचन प्रारम्भ होता है। इस वाचन में सारे विधेयक के रूप, सिद्धान्त व उपयोगिता पर विचार होता है। यदि इस समय सशोधन के प्रस्ताव हो और वे स्वीकार हो जाय तो विधेयक फिर समिति में भेज दिया जाता है। यदि तीसरे वाचन में द्वितीय वाचन से निबला हुआ विधेयक ज्या का लो पाम हो जाता

हैं जो वह दूसरे मदन में भेज दिया जाता है। वहाँ भी उस पर उसी नाम से विचार होता है। जब दूसरे मदन में भी बिना मसौपन के वह विधेयक पास हो जाता है तो यह मसौपन की सम्मति हेतु रखा जाता है और सम्मति प्राप्त होने पर वह एक (अधिनियम) घोषित कर दिया जाता है।

यदि दूसरा मदन उस विधेयक में कुछ मसौपन कर देता है तो वह फिर प्रारम्भ करने वाले मदन में वापस भेज दिया जाता है और यदि प्रारम्भ करने वाले मदन में दो मसौपन मान्य कर लिये जाते हैं तो विधेयक मसौपन की सम्मति के लिये भेज दिया जाता है।

मुद्रा विधेयक के लिये कार्यक्रम—मुद्रा विधेयक के लिये जो कार्यवाही की जाती है वह कुछ भिन्न होती है। कन्सोलिटेड फण्ड (Consolidated Fund) अर्थात् एकीकृत कोष वाली सेवाओं के लिये स्थायी अधिनियमों (Acts) द्वारा ही अनुदान स्वीकृत हो जाते हैं। पर सप्लाइ (Supply), सेवाओं (Services) के लिये वार्षिकानुसार प्रतिकरणों के प्राव (Estimates) बनाती है और पार्लियामेंट की स्वीकृति लेती है। मुद्रा विधेयकों के सम्बन्ध में कुछ निदान्तों या पारन किया जाता है—(१) प्रत्येक विधेयक जो सार्वजनिक कोष में व्यय करने वाली योजना बनाना हो वह क्राउन (Crown) अर्थात् मन्त्रि परिषद् की ओर से प्रस्तावित होना चाहिये, उसे कोई साधारण सदस्य उपस्थित नहीं कर सकता (२) ऐसा प्रत्येक विधेयक प्राक के रूप में होना चाहिये, (३) यह हाउस ऑफ कॉमन्स में ही प्रारम्भ होना चाहिये।

सप्लाइ (Supplies) अर्थात् अनुदानों की माग मसौपन के मापन में की जाती है। चान्सेलर ऑफ़ द एक्चेक्वर (Chancellor of the Exchequer) उस के पदवाल् अपने बजट भाषण में उन सब मागों की उपस्थित करता है। ये माग हाउस की कमिटी ऑफ़ सप्लाइ (Committee of Supplies) या कमिटी ऑफ़ वेज एण्ड मीन्स (Committee of Ways & Means) में सामने लाई जा कर उन पर बाद विवाद होता प्रारम्भ होता है। उपर्युक्त दोनों समितियाँ मन्त्रि मदन की होती हैं अर्थात् मन्त्रि मदन अपने को एक समिति के रूप में समझ कर काम करता है उस समय बाद विवाद आदि के बन्धन छोड़ कर दिये जाते हैं। पर फिर भी वहाँ सदस्य स्वयं को बहाने वाला प्रस्ताव नहीं कर सकता। यदि ऐसा करना चाहनीय समझा जाता है तो उसका एक अनुपम उदा

हैं और वह यह है कि सम्बन्धित मन्त्री के वेतन में कटौती का प्रस्ताव दिया जाता है । कमिटी आफ सप्लाईज (Committee of Supplies) यह निर्णय करती है कि क्राउन (Crown) यानी कार्यकारीणी को कितना व्यय करने का अधिकार दिया जाय और कमिटी आफ वेज एण्ड मीन्स (Committee of Ways & means) यह निश्चित करती है कि किस प्रकार सर्वे के लिये धन अन्वित किया जाय । नया कर लगाने के सब प्रस्ताव आर्थिक विधेयक (Finance Bill) में शामिल होते हैं और जब वह पास हो जाता है तो उसे आर्थिक विधान (Finance Act) कह कर पुकारते हैं ।

सत्र मुद्रा विधेयकों को कार्यक्रम की उन सब सीढ़ियों को पार करना पड़ता है जो साधारण विधेयकों के लिये वर्णन की गई हैं । अन्तर केवल इतना ही रहता है कि सन् १९११ के पार्लियामेंट के अनुसार यदि मुद्रा विधेयक सत्र की समाप्ति के कम से कम एक मास पूर्व हाउस आफ लार्ड्स में भेज दिया जाता है और वह एक मास के भीतर पास नहीं होता तो वह सम्राट की सम्मति के लिये भेज दिया जाता है और सम्मति प्राप्त होने पर अधिनियम बन जाता है । ऐसे मुद्राविधेयक को स्पीकर द्वारा प्रमाणित कराना पड़ता है कि वह मुद्राविधेयक है ।

दोनों सदनों का मतभेद किस प्रकार समाप्त किया जाता है—सन् १९११ के पार्लियामेंट एक्ट के अनुसार हाउस आफ लार्ड्स में यदि कोई मुद्रा-विधेयक एक मास के भीतर स्वीकार न हो तो वह अपने आप सम्राट की सम्मति पाकर एक्ट बन जाता है । इस प्रकार दोनों सदनों का मतभेद समाप्त हो जाता है । यदि मतभेद साधारण विधेयक के सम्बन्ध में हो और हाउस आफ लार्ड्स के सशोधनों को समाप्त न मान और यदि वह विधेयक एक ही सत्र में या एक से अधिक सत्रों में कामन्स में तीन बार पास हो जाय और प्रथम तथा तृतीय बार पास होने में १ वर्ष का अन्तर हो जैसा कि १९४६ के सशोधन में निश्चित है तो वह सम्राट की सम्मति के लिये भेज दिया जाता है और सम्मति प्राप्त होने पर एक्ट बन जाता है । इस प्रकार पास होने में केवल एक श्रावट है, वह यह कि कामन्स के पहली बार पास करने समय या दूसरा वाचन हुआ था उसमें ठेकर तीसरी बार पास होने तक दो वर्ष का समय ग्रीन चुका होना चाहिये । इसका निष्कर्ष यह है कि हाउस आफ लार्ड्स और कामन्स में मतभेद केवल दो वर्ष तक रह जाना है और उस विधेयक के पास होने में दो वर्ष का विलम्ब हो सकता है ।



यहाँ पर सम्राट की सम्मति के बारे में कुछ बातें कहनी आवश्यक हैं। सम्राट की सम्मति केवल एक बाह्य व्यवहार (formality) है, गन् १७०७ में केयर एक्ट तक यह सम्मति कभी भी नामजूर नहीं हुई। यदि सम्राट किसी योजना के विरुद्ध हो तो वह मन्त्रिपरिषद् को समझा कर उन्हें उस योजना को प्रमुख कानून में खनित कर गवना है या वह चाहें तो परिषद् का विघटन कर नई परिषद् बना सकता है या पार्लियामेण्ट का विघटन कर जनता में घुनोत (नये चुनाव) कर सकता है। राजकी सम्मति (Royal Assent) देने के लिये या तो सम्राट स्वयं पार्लियामेण्ट में आता है या रायन माइन मैनूमान श्रीर ग्रैंटमील द्वारा नियुक्त कमीशनर द्वारा यह सम्मति दी जाती है। गन् १७०७ में प्रथम बार यह सम्मति नहीं दी गई जब राजा ने ग्राच मिलिटिया दिल को रद्द कर दिया था।

### पाठ्य पुस्तकें

- Adams.—Constitutional History of England  
(1934 edition).
- Champion, G. F. M.—An Introduction to the Procedure of the House of Commons (1939 edition).
- Dicey, A. V.—The Law of the Constitution  
(1929 edition).
- Finer, H.—Theory and Practice of Modern Government, chs. XVIII—XXI.
- Greaves, H. R. G.—The British Constitution  
chs. II III.
- Humphreys, J. H.—Practical Aspects of Electoral Reform.
- Ilbert, Sir C.—Parliament. Its History, Constitution and Practice, (1911 edition).
- Laski H. J.—Parliamentary Government in England, chs. 3-4.

- May, Sir, T. E.—Parliamentary Practice  
(1924 edition).
- Marriot, J. A. R.—English Political and Politics,  
chs. on Parliament and Legislation.
- Poole, A.—English Constitutional History (edition  
IX), pp. 676—725.

# सातवाँ अध्याय

## कार्यपालिका : राजा और मन्त्रिपरिषद्

“प्रत्येक श्रेष्ठ राजमुकुट बागों का मुकुट है और हम पृथ्वीतल पर सर्वदा ऐसा ही रहेंगे”  
(कालिदास)

“मन्त्रिपरिषद् आपस की समझदारी में जीवन गूँथती और अपना कार्य करती है, राजा ने, पार्लियामेंट में, राष्ट्र से या आपस में एक दूसरे से या अपने प्रधान में इसका सम्बन्ध निश्चित करने वाली सिग्नल बानून या विधान की एक लकीर नहीं है”  
(मैन्डेटोन)

### राजा

सिद्धांततः इंग्लैण्ड का राज्यतन्त्र निरंकुश राज्यतन्त्र है क्या कि प्रत्येक बानून या निर्णय पर राजा के हस्ताक्षर होने चाहिये मन्त्री राजा के मन्त्री कहलाते हैं, न्यायालय राजा की ही न्याय सम्थाएँ हैं पर बाह्यरूप से यह राज्यतन्त्र नियन्त्रित है क्योंकि राजा का कोई आदेश तब तक वैध नहीं जब तक कोई मन्त्री उस पर अपने हस्ताक्षर न करे और राजा अपनी मन्त्रि परिषद् के परामर्श को सर्वदा स्वीकार करता है। व्यवहार में यह राज्यतन्त्र प्रजातन्त्र है राजा केवल एक रमझ की मुहर ही के समान है राजनीतिक क्षेत्र में वह केवल इतना ही कर सकता है कि अपना परामर्श दे उत्साहित करे या चेतावनी दे, बानूना के बनाने वाले और मन्त्रि परिषदा का भाग्य निर्णय करने वाले तथा शासननीति को निश्चित करने वाले तो प्रजा के प्रतिनिधि और अन्ततः स्वयं प्रजा ही है। प्राग्-रेजी राजतन्त्र (Monarchy) के जोड़ की कोई शासन सत्ता किसी दूसरे देश में नहीं मिल सकती यह अपने ढंग की निराली है।

एल्फो-सेवदान काल में राजा निरंकुश था यद्यपि उस समय भी वह बुद्धिमानों की सलाह और सम्मति से ही बानून बनाता था। सन् १२१५ में बैरन और पादरिया ने मिल कर जोन नामक राजा को मैग्ना कार्टा पर हस्ताक्षर करने के लिये बाध्य किया और इस प्रकार अंगरेजों की स्वतन्त्रता के प्रथम अधिकार-पत्र का जन्म हुआ। उसने पश्चात् वैधानिक राजतन्त्र (Constitu-

tional Monarchy) की ओर धारा का प्रवाह आरम्भ हो गया। उस बहाव में कभी कभी किसी राजा ने शासन सूत्र को अपने हाथ में फिर से करने के लिये रोक लगाने का प्रयत्न किया। स्टुअर्ट-वंशीय राजाओं ने राजा के स्वेच्छाचारी शासनाधिकार का दावा किया और उसके समर्थन में राजा के दैवी अधिकार वाले सिद्धान्त का प्रतिपादन किया। इसके फलस्वरूप राजाओं और पार्लियामेण्ट में सघर्ष बहुत दिन तक चला। पर अन्त में सन् १६४९ और १६८८ की शान्ति हो कर पार्लियामेण्ट की ही जीत हुई। जब जनता के प्रतिनिधि राजा से शासन सत्ता छीन लेने को लड़ रहे थे उस समय भी राजा के महत्व को कम नहीं समझा जाता था, यह बैकन (Bacon) द्वारा जेम्स प्रथम (James I) को दी हुई निम्नलिखित सलाह से प्रकट हो जायगा —

“पार्लियामेण्ट को एक आवश्यक वस्तु समझो पर यही नहीं उसे राजा और प्रजा को मिलाने वाला एक अनुपम और मूल्यवान साधन समझो जिससे बहरी दुनिया को यह दिखाया जा सकता है कि अंगरेज अपने राजा को कितना प्यार करते हैं और उसका कितना आदर करते हैं और उसका राजा किस प्रकार अपनी प्रजा पर विश्वास रखता है, इसके साथ खुलासा बग पर बर्ताव करो जैसे किसी राजा को करना चाहिये न कि फेरीवाले व्यापारी की तरह संदेह की दृष्टि से। पार्लियामेण्ट से भय न करो, इसकी बुलाने में चतुरता से काम लो पर उसे अपने समर्थकों में भरने का प्रयत्न न करो।

इसकी वजह में करने के लिये सारी चतुरता, मानव स्वभाव की जानकारी दृढ़ता और गौरव का प्रयोग करो शरारती और बदमाशों को उनके उपयुक्त स्थान पर रखो पर अनाज्जिदगन् अन्धा लगाने का प्रयत्न न करो, प्रवृत्ति को अपना पायं करने दो, और हानाकि तुम इसे घन के लिये ही चाहते हो पर दूसरों पर यह प्रकट न होने दो कि इससे बुलाने से तुम्हारा यही अभिप्राय है। कानून बनाने में अग्रसर हो। अपने पास कोई न कोई रोचक और प्रभावशाली सुधार या नीति का विषय तैयार रखो और पार्लियामेण्ट से कहो कि वह उसके सम्बन्ध में तुम्हारी मलाह ले। इस बात का ध्यान रखो कि ऐसे विधेयकों को बनवा कर तैयार करा लो जिनसे राजा के आदर में वृद्धि हो और उसकी देखभाल मान्य हो, ऐसे विधेयकों को बनवाने के लिये प्रयत्न न करो जो राजा व उसकी कृपा को मस्ती बना डालें पर ऐसे विषय उपस्थित बनें जिनके ऊपर पार्लियामेण्ट कुछ काम करने में लगे क्यों कि स्वामी पेट बेवन विनोदपूर्ण बातों से नहीं भरते।”

बीचे अध्याय में हम यह दिखला आये हैं कि बिग प्रचार मत् १६८६ में और १६८८ में जिग बान की राजा ने स्वीकार नहीं किया उग पार्लियामेण्ट ने दरबान छीन लिया । १६८६ के बिग थाप राइट्स ( Bill of Rights ) और १७०१ के एक्ट थाप सेट्टलमेंट ( Act of Settlement ) में राजा के अधिकारों की मर्यादा य राजा का उनगधिकार वम निर्दिष्ट कर दिया गया है । जब राज्य गिरागन गानी होता है तो राजमुकुट गब न पहने ज्येष्ठ पुत्र को पहनाया जाता है । यदि ज्येष्ठ पुत्र जीवित न हो तो उमरा बच्चा, लडका हो या लडकी, राज गिरागन पर बंठता है । आवे भी न होने पर दूसरे पुत्र का या उमरा बच्चा को राजमुकुट पहनाया जाता है । हम प्रचार राज्य करने का अधिकार एन पैरुष है और राजगिरागन वभी गानी नहीं रहता । "राजा मर गया, राजा चिरजीवी रह" ( The King in dead, Long live the King ) हम बानूनी गिरागन का यही मतलब है कि यद्यपि एन व्यक्ति विशेष राजा मर गया पर राजगिरागन गानी नहीं है, दूसरा उत्तरगधिनायी राजा उम पर अपने आप ही बानन की दृष्टि से आसीन है । यह उनगधिकार अपने आप ही प्राप्त हो जाता है जंता एडवर्ड अष्टम के प्रियी बीमिन में दिये उम भाषण के ब्यवन हो जायगा जो पञ्चम जार्ज की मृत्यु के पश्चात् दिया गया था । एडवर्ड अष्टम ने कहा " रे प्रिय पिता सम्राट की मृत्यु ने ब्रिटिश साम्राज्य को जो हानि हुई है उसके पश्चात् सर्वोच्च सत्ता के कर्तव्य का भार मेरे ऊपर आ पड़ा है । मागे बल पर उन्होंने कहा " २६ वर्ष पूर्व जब मेरे पिता इस घामन पर आये थे उन्होंने घोषणा की थी कि उनके जीवन का एन उद्देश्य यह रहेगा कि वे वैधानिक राज्य-सम्र को सुरक्षित रखें । इस बात में मे स्वयं भी अपने पिता का अनुगामी बनूँगा और उनकी तरह अपने सारे जीवन भर अपनी प्रजा के सुख व कल्याण के लिये प्रयत्न करता रहूँगा । मुझ सारे साम्राज्य की प्रजा के प्रेम का सहारा है और मुझे विश्वास है कि उनकी पार्लियामेण्ट मेरे भारी काम में मुझे सहायता देगी और मैं प्रार्थना करता हू कि ईश्वर इस काम में मुझे मार्ग दिखाव । "

दूसरे दिन सेण्ट जेम्स नामन महल की छिडकी से निम्नलिखित सदेश सुनाया गया —

'जपो कि सर्वजनितमान परमेश्वर ने हमारे राजा जार्ज पञ्चम को अपने पास बुला लिया है जिनने ग्रेट ब्रिटेन और आयरलैण्ड का राजमुकुट धकेले और अधिकारी ढग से राजकुमार एलबर्ट जार्ज को प्राप्त हो गया है, इसलिये

हम इस देश के याजक व अयाजक लार्ड, सम्माट की प्रिवी कौंसिल के लार्डों के साथ व दूसरे श्रेष्ठ पुरुषों, लन्दन के लार्ड मेयर, एल्डरमैन और नागरिकों के साथ एक स्वर, वाणी व अंतःकरण से यह घोषणा करते हैं कि महान् व शक्तिवान राजकुमार एलवर्ट जार्ज एण्ड्रू पैट्रिक डेविड, हमारे पुनीत स्मृति वाले राजा की मृत्यु के पश्चात्, अधिकांश वैधानिक रूप में एडवर्ड अष्टम हमारे राजा हूयें, इत्यादि ।”

इस घोषणा व उस शपथ के शब्दों से जो प्रत्येक इंग्लैंड के राजा को राज्याभिषेक के समय लेनी पड़ती है, प्रकट हो जायगा कि यद्यपि ब्रिटिश राज्य-संरचना पैतृक है पर वह वास्तव में वैधानिक है और उसकी शक्ति की मर्यादा बंधी हुई है ।

राजा नाम के लिये कार्यपालिका सत्ता है—राजा प्रजा पर शासन नहीं करता केवल राज्य करता है, वर्तमान राजतन्त्र का पहले जैसा ही गौरव अब भी है, शायद पहले से अधिक हो हो पर वास्तविक शक्ति मन्त्रिपरिषद् के हाथ में है इंग्लैंड में राज्यतन्त्र को “बाह्य रूपी कार्यकारिणी” (Formal Executive) कह सकते हैं क्या कि राजा के नाम से सारी शासन-सत्ता का उपभोग मन्त्री लोग करते हैं जो पार्लियामेण्ट को उत्तरदायी रहते हैं ।

दूसरे राष्ट्रप्रतियों की अपेक्षा राजा की आय—शासन-सत्ता को दूसरों के सौंपने के बदले में राजा को क्या मिला ? उस शासन की जिम्मेदारी के बोझ से मुक्ति मिल गई । वह पार्लियामेण्ट के धाम में हस्तक्षेप नहीं करता और उसके बदले में पार्लियामेण्ट प्रतिवर्ष उसके लिये एक बहुत बड़ी रकम मजूर कर देती है जिसमें वह बड़े राजसी ठाठ-वाठ स रह सकता है । जार्ज एष्टम को प्रतिवर्ष ४१०,००० पौंड मिलता है और इसके अतिरिक्त ल्कास्टर की जागीर की आय जो ५ लाख के लगभग है मिलती है । बार्नवेल की जागीर से भी उसे एक लाख पौंड की आय है जिसमें से १६००० पौंड कुमारी एलिजाबेथ को व ड्यूक आफ ग्लोस्टर को दे दी जाती है । राजघराने के दूसरे सब लोगों को मिला कर प्रति वर्ष १७०,००० पौंड दिया जाता है । इस प्रकार कुल ६,५०,००० पौंड का राजघराने का खर्चा है । इसके मुकाबिले में इंग्लैंड के राजा की आय ५०,००० पौंड, इटली के राजा की १०५००० पौंड, नार्वे और स्वीडन के राजाओं की ३५,००० पौंड और ८५,००० पौंड थी । फ्रांस के प्रेसीडेण्ट को ४५,००० पौंड और अमेरिका के प्रेसीडेण्ट को २०,००० पौंड मिलता है, इसके अलावा कुछ भत्ता और

दिया जाता है। इंग्लैंड के राजा की निजी सम्पत्ति भी बहुत है जो विक्टोरिया के समय में प्राप्त होती चली आ रही है। वह अपनी सम्पत्ति को अन्य व्यक्तियों के समान देना मना है और नहीं देना है।

अंगरेजी राजतन्त्र कानून की दृष्टि में और वास्तव में—कानून की दृष्टि में अब भी इंग्लैंड का राजा उतना ही सर्वोच्च सर्वाधिकारी है जितना १६ वीं शताब्दी के अन्त में था। उसके कानूनी अधिकारों में कोई कमी नहीं आई है। वही सर्वोच्च पापेपालिस गता है, वही पार्लियामेंट में अन्तिम विधायिनी शक्ति का स्वामी है और वह अब भी 'जस्टिस (न्याय) और 'प्रोटेक्शन' (प्रतिष्ठा) का निशान है। वह चर्च-गण (Church) का अब भी अध्यक्ष है, अब भी वह राष्ट्र की मैन्युस्क्रिप्ट का नायक है और साम्राज्य व राष्ट्र की एकता और गौरव उसमें प्रतिमान है। गजनीतिज्ञ बेजहोट (Bagchot) ने विक्टोरिया के राज्य-काल में राजा की उन शक्तियों का अधिकृत वर्णन किया था जो वह बिना पार्लियामेंट की सम्मति के उपयोग कर सकता है। वह वर्णन इस प्रकार है "रानी सेना को भग पर सकती थी, वह सेनापति में लेकर सब अफ-मरों को दर्यास्त्र पर सकती थी, सब नाविकों को भी अपने पद में हटा सकती थी, वह हमारे सब पोता और उनका सब मामला देख सकती थी। वह बार्न-वैल की जागीर देकर मुल्क कर सकती थी और ब्रिटेन की विजय के लिये युद्ध कर सकती थी। वह इंग्लैंड के प्रत्येक स्त्रीपुरुष को पीयर (peer) बना सकती थी और प्रत्येक पैरिश (Parish) को यूनिवर्सिटी बना सकती थी। वह सब राजकीय कर्मचारियों को बर्खास्त कर सकती थी और सब अपराधियों को क्षमा कर सकती थी। संक्षेप में रानी भगवार के मारे काम कर सकती थी, घुसी लड़ाई या मुल्क कर के राष्ट्र का अपमान करा सकती थी और सम्प्री लया दूसरी सेनाओं को लोड फोड कर हमको दूसरे राष्ट्रों के आक्रमण के लिये प्रेरित छोड़ सकती थी।" ७ इंग्लैंड के राजा के अधिकारों की यह विस्तृत सूची है जिनको राजा आज भी काम में ला सकता है।

वास्तव में राजा के अधिकार नियंत्रित हैं—पर व्यवहार में बड़ा अन्तर है। राजा का कोई भी आदेश कार्यान्वित नहीं हो सकता जब तक कोई मन्त्री उस आदेश पर हस्ताक्षर न कर दे और हस्ताक्षर करने पर वह मन्त्री उस आदेश का उत्तरदायी हो जाता है। राजा को अपने अधिकारों की सलाह माननी पड़ती

है। हालांकि यह बात प्रथानुसार मान्य हो गई है, इसके पीछे कोई वैधानिक लिखित नियम नहीं है, पर फिर भी यह अंगरेजी विधि-निर्वन्ध की ऐसी महत्वपूर्ण अंग बन गई है कि सन् १९३६ में अष्टम् एडवर्ड को राजमिहासन छोड़ने पर बाध्य होना पड़ा क्योंकि उसके मन्त्रियों ने उसे अपनी 'प्रेयसी' से विवाह करने के विचार को त्याग देने की सलाह दी। राजकर्मचारियों के बरखास्त करने का राजा का विशेषाधिकार इसी प्रकार प्रतिबन्धित है। हैल्मवरी ने प्रीरोगेटिव (Prerogative) अर्थात् राजा के विशेषाधिकार की परिभाषा इस प्रकार की है "प्रीरोगेटिव वह सर्वोच्च प्रतिष्ठा है जो प्राचीन प्रचलित नियमों से, पर उनकी परिधि के बाहर, राजकीय गौरव के कारण सत्र व्यक्तियों से अधिक राजा को मिलती है। इस प्रतिष्ठा के अन्तर्गत वे सब, स्वतन्त्रताएँ, विशेषाधिकार, राजकीय टाटवाठ और शान-शोक्त हैं जो प्राचीन प्रचलित नियम के अनुसार इंग्लैण्ड के राजा को प्राप्त रहती हैं। जब इन विशेष राजकीय अधिकारों को काम में लाया जाता है तो न्यायालय को इनके अस्तित्व के सम्बन्ध में पूछताछ करने का अधिकार रहता है क्योंकि सन् १६१० में यह तय किया गया था कि "राजा को ऐसा कोई विशेषाधिकार नहीं जो देश के कानून से न दिया गया हो और वह किसी कानून, प्राचीन प्रचलित नियम, प्रथा या परिपाटी को अपनी घोषणा से नहीं बदल सकता। राजा के विशेषाधिकारों पर चाहे वे वैधानिक हों या कार्यकारी, कुछ तो राजा और जनता के पारस्परिक समझौते से, कुछ निषेधक कानूनों से और कुछ अप्रचलित होने से प्रतिबन्ध लग गये हैं। उदाहरणार्थ, कानून का बनाना राजा का विशेषाधिकार है, सही, पर सन् १७०७ से अब तक पार्लियामेंट के बनाये हुए कानूनों पर राजसी सम्मति कभी भी मजूर नहीं हुई है। राजा अपने विशेषाधिकार से नये पीयर बना सकता है। जार्ज चतुर्थ ने अर्ल ग्रे को पीयर बनाने की यह आज्ञा दी थी—"राजा अर्ल ग्रे को बलार्ड ओघम को यह अनुमति देता है कि वे इतने पीयर बना दें जितने मुद्दार विधेयन को पास कराने के लिये पर्याप्त हों। पर पहले पीयरों के ज्येष्ठ पुत्रों को पीयर बनाया जाय।" यह सब ठीक है पर फिर भी राजा इस अधिकार को अभेदात्मक ढंग पर काम में नहीं ला सकता। इस बात को लॉर्ड लिन्घर्स्ट (Lord Lindhurst) ने स्पष्ट कर दिया था। उन्होंने कहा "इस का यह मतलब नहीं है कि क्यों कि यह बिल्कुल वैध (legal) है इसलिये विशेषाधिकार का यह या और कोई प्रयोग विधान के सिद्धान्तों के अनुकूल है। राजा चाहे तो इस अधिकार के बल पर एक दिन में १०० पीयर बनादे और यह बिल्कुल वैध



समझा जायगा पर हर एक को यह समझना और जानना है कि राजा द्वारा विशेषाधिकार का ऐसा प्रयोग विधान के सिद्धान्तों का लोचना होगा जो निम्न समझा जायगा।

दृष्टान्तों पर नये पीयर मन्त्रि परिषद् की मर्यादा से बनाये जाने हैं। राजा के दूसरे विशेषाधिकार भी दृष्टी प्रसार प्रतिबन्धित हैं। सन् १६८८ की शान्ति के बाद राजा की स्थिति दृढ़ वाक्य में वर्णित है "राजा बनाया गया, राजा प्रतिनिधित्व किया गया, राजा को वेतन दिया जाने लगा।"

**राजा और न्यायपालिका**—यद्यपि राजा को न्याय का निष्कर्ष कह कर पुरारा जाता है और न्यायालय मर्यादा के न्यायालय कहलाते हैं पर मर्यादा न्याय-प्रबन्ध में न हस्तक्षेप करता है, न कर सनता है। यद्यपि न्यायाधीश राजा के ही द्वारा बाह्यरूप से नियुक्त और पदच्युत किये जाते हैं पर वास्तव में उनकी नियुक्ति मन्त्रियों द्वारा ही होती है और साधारणतया पार्लियामेण्ट के दोनों सदनों के सहने पर अपने पद से हटाये जा सकते हैं। यह भी ठीक है कि अपराधियों को क्षमा प्रदान करने के विशेषाधिकार को कार्यरूप देता है। राजा को केवल उन धर्मों की सूचना भर दे दी जाती है जिन पर उसे अपने हस्ताक्षर करने होते हैं, उसका उत्तरदायित्व मन्त्री पर रहता है।

**राजा और विधायिनी शक्ति**—राजा पार्लियामेण्ट का उद्घाटन और विघटन करता है पर यह काम वह केवल अपनी मर्जी के अनुसार ही नहीं करता, उसके इस अधिकार पर प्रवर्तित प्रथाओं के बन्धन लगे हुये हैं। उसे प्रतिवर्ष पार्लियामेण्ट बुलानी पत्नी है जिससे वज्र पाम हो मने और मेला सम्बन्धी अधिनियम (Act) स्वीकृत हो सके। सन् १६११ के पार्लियामेण्ट एक्ट से पार्लियामेण्ट की अवधि पांच वर्ष कर दी गई है। पार्लियामेण्ट स्वयं ही अपना कार्यक्रम निश्चित करती है। पार्लियामेण्ट के विघटन करने के अधिकार को काम में लाने समय राजा को राष्ट्र की इच्छा के अनुसार कार्य करना पड़ता है। विघटन के सम्बन्ध में ठीक वैधानिक स्थिति क्या है इसका विशद वर्णन अर्ल ग्रे और एस्किवय ने अपने १८ दिग्दर्शक सन् १६२३ के व्याख्यान में इस प्रकार किया था 'इस देश में पार्लियामेण्ट का विघटन करना राजा का विशेषाधिकार है। यह अधिकार कौरी सामान्यशाही के समय से चली आने वाली प्राचीन परिपाटी नहीं है, पर यह हमारी वैधानिक प्रणाली का एक उपयोगी अंग है जिसके जोड़ की कोई वस्तु किसी दूसरे देश में नहीं मिलती, उदाहरणार्थ संयुक्तराष्ट्र अमेरिका में।

इसका मतलब यह नहीं है कि राजा को इस अधिकांश को कार्यान्वित करते समय स्वेच्छा से नाम करना चाहिये और मन्त्रियों का परामर्श न लेना चाहिये, पर इस का मतलब यह अवश्य है कि जब तक राजा को ऐसे दूसरे मन्त्री मिल सकते हैं जो सरकार को चलाने के भार को अपने ऊपर लेने को तैयार हों, उस समय तक राजा किसी मन्त्री की ऐसी सलाह मानने को बाध्य नहीं जिससे प्रजा को एक के बाद दूसरे निर्वाचन के कुहराम से बच्ट उठाना पड़े।" राजा विघटन की तभी आज्ञा देता है जब वह यह अच्छे प्रकार समझ लेता है कि हाउस आफ कामन्स ने जनता का प्रतिनिधित्व करना बन्द कर दिया है। राजा को यदि पार्लियामेण्ट में कुछ कहना हाता है तो वह सत्र के आरम्भ में या उसकी समाप्ति पर अपने राज्याभिषेक में वक्तुता देकर या सदेश भेज कर करता है। पार्लियामेण्ट का उद्घाटन करते, स्थगन करते या विघटन करते समय ही राजा हाउस आफ लार्ड्स में, जहाँ कामन्स के सदस्य भी बुलाये जाते हैं, उपस्थित होता है। पर राजा के सारे सदेश व वक्तुताएँ तत्कालीन मन्त्रीपरिषद् तैयार करती हैं और उसी की शानन शक्ति उस सदेश आदि में बतलाई जाती है। पार्लियामेण्ट में वाद-विवाद होते समय राजा वहाँ उपस्थित नहीं हो सकता और यद्यपि सारे कानून राजा व पार्लियामेण्ट के नाम से ही बनते हैं पर वास्तव में केवल पार्लियामेण्ट या यो कहिये केवल हाउस आफ कामन्स ही कानून को बनाता है। हाउस आफ लार्ड्स हस्तक्षेप नहीं कर सकता, राजा तो उससे भी कम हस्तक्षेप कर सकता है। यही नहीं बल्कि नये उपनिवेशों के शासन प्रबन्ध के लिये निकाली हुई घोषणाएँ व भारतवर्ष के लिये निकाले हुये आर्डर-इन-कौंसिल (Orders-in-Council) यद्यपि प्रिवी कौंसिल में स्थित राजा द्वारा निकाले हुये समझ जाते हैं पर वास्तव में मन्त्री ही उन सब को तैयार करते हैं।

इस सब वर्णन से यह न समझना चाहिये कि विधेय-निर्माण में राजा का प्रभाव नहीं के बराबर है। कई मन्त्री परिषद् का अनुभव प्राप्त कर लेने से कभी कभी वह इस योग्य हो जाता है कि मन्त्रियों का किसी कार्य के करने या किसी विधेयक को पुनः स्थापित करने से ममता बुझा कर राज दे। पर यदि पार्लियामेण्ट किसी योजना को पास कर दे तो फिर वह उस पर अपनी सम्मति देने से इन्कार नहीं करता। वह कानून में पर है अर्थात् वह किसी भी वैधानिक शक्ति से न्यायालय में उपस्थित नहीं किया जा सकता और किसी अपराध का दोषी नहीं ठहराया जा सकता। उसके मन कायों का उन्तरदायी कोई न कोई मन्त्री ही होता है।

**राजा और कार्यपालिका शक्ति—**राज्य का अध्यक्ष होने से राजा मुख्य मजिस्ट्रेट होता है और कार्यपालिका का अध्यक्ष होता है। पर व्यवहार में मन्त्रिमण्डल ही कार्यपालिका होता है। राजा प्रधान मन्त्री की नियुक्ति करता है और उसके परामर्श से दूसरे मन्त्रियों की नियुक्ति करता है, पर वास्तव में मन्त्री शासन काय कामन्ग द्वारा ही नियुक्त होते हैं क्योंकि प्रधान मन्त्री की नियुक्ति करने समय राजा की उस व्यक्ति को प्रधान मन्त्री स्वीकार करना पड़ता है जो कामन्ग में बहुमत प्राप्त कर सके। बहुमत वहीं पायेगा जो कामन्ग का विस्वास प्राप्त होगा अर्थात् जिसको कामन्ग के अधिक सदस्य चाहें हों। मन्त्री राजा के मन्त्री कहलाते हैं पर व्यवहार में वे लोग राजा को उत्तरदायी न होकर कामन्ग को उत्तरदायी होते हैं अर्थात् जनता के प्रतिनिधियों को। यदि कोई राजा अपनी इच्छा से किसी मन्त्रिमण्डल को हटावे तो उम्मा यह काम सविधान-विरुद्ध समझा जायगा। कामन्ग की संदेशित मामलों में भी यद्यपि ब्रिटिश राज-दूतों को राजा ही मनोनयन करके भेजना और विदेशी राजदूतों का स्वागत करना है पर वास्तव में ब्रिटिश राजदूतों की नियुक्ति मन्त्री मण्डल द्वारा ही होती है। महारानी विक्टोरिया व एडवर्ड मृत्यु के राज्यकाल में संदेशित नीति में राजा का बड़ा प्रभाव था और ये लोग महत्वपूर्ण मामलों को समय समय पर हस्तक्षेप कर विदेशी राज्यों से सम्बन्ध स्थापित करने के बाद अपना बड़ा प्रभाव भालते थे पर उनका ऐसा करना कानूनी अधिकार से न हो कर उनकी वैयक्तिक योग्यता के कारण होता था।

**क्राउन और किंग का भेद—**अब तक हमने मुविधा के लिये क्राउन (Crown) और किंग (King) दोनों के लिये ही राजा शब्द का ही उपयोग किया है। पर इन दोनों शब्दों में अन्तर है और ब्रिटिश संविधान के इतिहास के विद्यार्थी को इस अन्तर को अच्छी तरह समझ लेना चाहिये। 'क्राउन' एक मत्स्या है जो कभी विघटित नहीं होती, 'किंग' एक व्यक्ति है जो उस मत्स्या का स्वामी होता है और जो मृत्यु से या किसी और प्रकार से किंग नहीं रहता। क्राउन साम्राज्य की एकता का प्रतीक है यह वह स्वर्ण-शृंखला है जो ब्रिटिश साम्राज्य के विभिन्न भागों को जोड़ कर रखती है प्रजा की भक्ति क्राउन के प्रति मानी जाती है। व्यक्ति-रूप में राजा (किंग) को समाज में बड़ा ऊँचा स्थान दिया जाता है। किंग को बहुत सी बातों का पता भी नहीं चलता जो क्राउन के नाम से की जाती है। क्राउन सर्वोच्च कार्यपालिका शक्ति है और उसके अधिकारों का उपभोग राजा अपने मन्त्रियों की सलाह से करता है। क्राउन की शक्ति और प्रभाव एक

ऐसे रहस्यमय वैभव से लिपटे हुये हैं जो इसके लम्बे इतिहास और परम्परा में व्याप्त हैं। इसकी स्थिति इसे शक्ति प्रदान करती है। ऐसी शक्ति जिसे वही व्यक्ति दवा सकता है जो बड़े सुदृढ़ चरित्र वाला हो। नम्र स्वभाव वाला निर्वल भावुक व्यक्ति स्वयं ही उसके प्रभाव में आ जायगा। क्राउन की स्थिति और प्रभाव को संक्षेप में इस प्रकार वर्णन किया जा सकता है। क्राउन को यह अधिकार है कि उसे देश के भीतर व बाहर की राजनैतिक स्थिति से परिवर्तित रखा जाय, इसीलिये सभी कानूनों और बहुत से सरकारी पत्रों पर उसके हस्ताक्षर की आवश्यकता रहती है। यह आपत्ति या प्रतिवाद कर सकता है, सुझाव दे सकता है, पर शासन प्रबन्ध में रुकावट नहीं डाल सकता। पहले मन्त्री राजा को सलाह देते थे किन्तु अब परिस्थिति बदल गई प्रतीत होती है क्योंकि अब राजा मन्त्रियों को सलाह देता है और सन्निधाली राजा कभी कभी यह काम बड़ी-अच्छी तरह करता भी है।

### मन्त्रिपरिषद्

असली कार्यपालिका तो इंग्लैण्ड में मन्त्रिपरिषद् है जिसके ऊपर ब्रिटेन और उसके साम्राज्य के शासन प्रबन्ध का भारी बोझ रहता है। सरकार बराबर रहनी चाहिये इसलिये जब एक मन्त्रिपरिषद् पदत्याग कर देती है उसके स्थान पर दूसरी बना दी जाती है। आचार्य डायसी ने मन्त्रिपरिषद् के बारे में यह कहा है "यद्यपि राष्ट्र का प्रत्येक कार्य राजा के नाम से होता है पर वास्तविक कार्यपालिका सरकार मन्त्रिपरिषद् है, हा यह कोई भी इनकार नहीं कर सकता कि एक ऐसा अस्पष्ट घेरा भी है जिसके भीतर संविधान के अन्तर्गत साम्राज्य की वैयक्तिक इच्छा का बड़ा प्रभाव रहता है"। दूसरी राज्यमस्याओं से तुलना करते हुये ग्लैडस्टोन (Gladstone) ने मन्त्रिपरिषद् के बारे में यह कहा था

"मन्त्रिपरिषद् तीन मोड़ वाला वह बच्चा है जो त्रिदिश संविधान के तीन अंगों को अर्थात् राजा या रानी, लार्ड्स और कामन्स को मिला कर कार्य में प्रवृत्त करता है। धक्का सम्भालने वाले यन्त्र की स्प्रिंग के समान यह सम्पूर्ण भार को अपने ऊपर वहन करता है और इसके भीतर उस धक्के के पारस्परिक विरोधी तत्व लड़ भिड़ कर ठण्डे हो जाते हैं। आधुनिक समय में राजनैतिक सत्ता में यह एक अनुपम रचना है। इसकी अनुपमता इसके गौरव के कारण नहीं पर इसकी मूढता, लचीलापन और बहुमुखी शक्ति की विविधता के कारण है जो राजा, पार्लियामेंट, राष्ट्र या सदस्या के धायन के सम्बन्ध या अपने

प्रधान में दृढ़ता सम्बन्ध निर्दिष्टा करनी हो, ऐसी लिखित शक्तिपत्र की एक सचीव भी तैयार है पर वेबल पारम्परिक समझ के आधार पर यह जीवन है और अपना काम कर रही है।"

हाउस की तीन कौमिलें—मन्त्रिपरिषद् अगरेजों प्रथा, रीनिरिवाउ और प्रचलित नियमों से उत्पन्न हुई एक बड़ी अनुपम गम्या है। इस समय हाउस प्रोपर्टी राजा की तीन कौमिलों में में बंट गई है, दूरी दो में में एक हाउस आफ कॉमन्स है और एक प्रिवी कौमिल। हाउस आफ कॉमन्स की उत्पत्ति आदि के सम्बन्ध में गहले हो वर्णन हो चुका है। वर्तमान मन्त्रिपरिषद् के कर्तव्यों को भली भाँति समझने के लिये यह आवश्यक है कि हममें और प्रिवी कौमिल में भेद स्पष्ट कर दिया जाय।

क्यूरिया का प्रारम्भिक इतिहास—नार्वेन काल में राजा के परामर्श-दाताओं की एक म्थारी समिति थी जो न्याय, धर्म तथा शासन सम्बन्धी व दूसरे परामर्श देने वाले कार्य करती थी। इस समिति का नाम क्यूरिया (Curia) था। जैसे जैसे समय बीतता गया और इस समिति का काम बढ़ा, इसका न्याय सम्बन्धी काम किंग्स चेंच और कामन प्लीज नामक दो न्याय म्थारों में बाँट दिया गया और धर्म सम्बन्धी (Financial) काम धर्म विभाग या राजकोष विभाग (Exchequer) को सौंप दिया गया। वैसे वैसे काम जो सामान्य शासन और राजा को परामर्श देने से सम्बन्धित थे वे कंटीन्यूअल कौंसिल (Continual council) करने लगे। यह कंटीन्यूअल कौंसिल (Continual council) हैनरी सप्तम के समय में बड़ी प्रख्यात हुई। इसके सदस्य प्रतिवर्ष चुने जाते थे, उनको वेतन दिया जाता था और उन्हें कौंसिल की बैठकों में उपस्थित होना पड़ता था। इसके कर्तव्य के सब थे जो कार्यपालिका के हुक्म करते हैं और इसलिये सरकार की यह कार्यपालिका परिषद् बन गई। एडवर्ड षष्ठम के समय में यह प्रिवी कौंसिल के नाम से पुकारी जाने लगी। उसके पश्चात् द्यूडर काल में यह छोटी छोटी समितियों में विभक्त होकर काम करने लगी थी। इसके सदस्यों की संख्या बदलती रही, सन् १५०६ में यह संख्या ११, १५४७ में २५, मैरी (Mary) के समय में ४६ पर एलिजाबेथ के समय में केवल १३ थी। जनता के प्रतिनिधि (हाउस आफ कामन्स) इस पर इसके सदस्यों के विरुद्ध अभियोग लगा कर इसका नियन्त्रण किया करते थे। सन् १८३३ में एक एक्ट से प्रिवी कौंसिल की न्याय समिति (Judicial Committee) बना दी गई। इसी

प्रकार समय समय पर और भी समितियां और बोर्ड इसमें से बन कर अलग हो गये जैसे, बोर्ड आफ ऐज्युकेशन (शिक्षा बोर्ड), स्थानीय बोर्ड इत्यादि ।

**मन्त्रि परिषद् (Cabinet)**—पष्टम एडवर्ड के समय में प्रिवी कौंसिल की एक समिति को कुछ महत्वपूर्ण कार्यों के करने का भार सौंप दिया गया था और इसलिये उसको 'कमिटी आफ स्टेट' (Committee of State) कह कर पुकारा जाता था । चार्ल्स द्वितीय ने कुछ विश्वस्त मन्त्रियों की एक समिति बनाई जिसका नाम "कैबल" (Cabal) रखा और जिसका काम राजा को परामर्श देना था । इसी समिति का बाद में कैबिनेट (Cabinet) नाम पड़ा । यही कैबिनेट शासन नीति निश्चित करती थी जिसे प्रिवी कौंसिल राजा की ओर से स्वीकार कर लेती थी और जिसके अनुसार विभिन्न शासन विभाग अपना काम करते थे । विलियम तृतीय के समय में कैबल के द्वारा काम करने की प्रणाली का विरोध होने लगा, इसलिये एक्ट आफ सेंटिलमेण्ट (Act of Settlement) में यह निश्चय कर दिया गया कि प्रिवी कौंसिल स्वयं ही सब विषयों में निर्णय किया करे और अन्तिम निर्णय पर सब उपस्थित सदस्य अपने हस्ताक्षर किया करें । इस एक्ट ने यह भी निश्चित कर दिया कि सरकारी वेतन भोगी व्यक्ति पार्लियामेण्ट के सदस्य नहीं हो सकते, पर रानी ऐन के समय में इन अधिनियमों को रद्द कर दिया गया ।

**हैनोवर राजवंश के समय की कैबिनेट अर्थात् मन्त्रि-परिषद्**—जार्ज प्रथम के राजसिंहासनावृद्ध होने पर मन्त्रिपरिषद् की बनावट और कार्यपद्धति में बड़ा परिवर्तन हुआ । जार्ज प्रथम जर्मनी में स्थित हैनोवर प्रदेश का जागीरदार था । इंग्लैण्ड के राजसिंहासन पर हैनोवर वंश के राजाओं में वह प्रथम था जो अंग्रेजी भाषा से परिचित न था । उसने अपनी मन्त्रि परिषद् में उदार पक्ष के मुख्य नेता रखे पर अंगरेजी भाषा से अनभिज्ञ रहने के कारण वह मन्त्रिपरिषद् की बैठकों में शामिल न होता था और इस प्रकार शासन कार्य व उसकी नीति स्थिर करने में उसका हाथ न रहा । इस बात में उसका स्थान प्रधान मन्त्री ने ले लिया । जार्ज द्वितीय के समय में सर राबर्ट वालपोल ने मन्त्रिपरिषद्-प्रणाली को अच्छी तरह स्थापित कर संचालित कर दिया और उस प्रणाली को व्यवस्थित रूप दे दिया । जार्ज तृतीय को यह प्रणाली पसन्द न थी इसलिये टोरियों की सहायता से उसने इसे नष्ट करना चाहा । पर अमरीवन उपनिवेशों के हाथ से निकल जाने से राजा का वैयक्तिक शासन समाप्त हो गया और अनुदार पक्ष भी मन्त्रि-

परिपद् व पक्ष-प्रणाली का उतना ही भरा हो गया जितना उदार पक्ष था। सभी विरोधियों में भी कुछ द्विधा के बाद इस प्रणाली को स्वीकार कर लिया। इस प्रकार राजा के ऊपर पूरा शोबनियंत्रण हो गया।

मन्त्रिपरिपद् यात्रायण सागल को प्रेरणात्मक मानते हैं। यह इस सिद्धांत पर बराबर चला रहता है कि राजा की सरकार बननी ही चाहिये। इसलिये जब एक मन्त्रिमण्डल पदच्युत हो जाता है तो दूसरा तुरन्त बन जाता है मन्त्रिमण्डल बनाने के लिये राजा पार्लियामेंट के राजनैतिक पक्षों में से उस पक्ष के नेता को चुना भेजता है जो पार्लियामेंट में अपनी ओर बहुमत को कर लें। (पार्लियामेंट में बड़ा हाथ काफ़ी कामना ही सम्पन्ना चाहिये) और उक्त नेता को राजा अपना प्रधानमन्त्री नियुक्त कर देना है। उसके पदच्युत प्रधान मन्त्री मन्त्रि परिपद् बनाता है। साधारण स्थिति में प्रधान मन्त्री अपने पक्ष के बड़े बड़े व्यक्तियों से मिलाह लेता है और सलाह देने के पदच्युत अपनी मन्त्रिपरिपद् के मन्त्रियों के नाम राजा के सामने प्रस्तुत कर देता है जो विधिपूर्वक स्वीकृत हो जाते हैं और मन्त्रिपरिपद् के सदस्यों के नाम गजट में छाप दिये जाते हैं। समाधारण स्थिति में मित्रो जुगो (Coalition) मन्त्रिपरिपद् बनाई जाती है जिसमें सब राजनैतिक पक्षों के प्रमुख व्यक्ति रहने जाते हैं। यद्यपि प्रधान मन्त्री अपने मायी मन्त्रियों को चुनने में स्वतन्त्र है पर राजा तीन प्रकार से इस काम में अपना प्रभाव डाल सकता है। (१) किसी विशेष राजनीतिज्ञ के नाम का सुझाव देकर (२) प्रधान मन्त्री द्वारा प्रस्तावित किसी राजनीतिज्ञ को स्वीकार करने में इन्कार कर और (३) किसी पसन्द किये हुये राजनीतिज्ञ की अयोग्यता की कटुभालोचना कर। पर यह सब प्रभाव बसपूर्वक बाध्य करने के रूप में न हो कर केवल समझाने के रूप में डाला जाता है।

कैबिनेट अर्थात् मन्त्रिपरिपद् की रचना—मन्त्रि परिपद् के बनाने का काम प्रधान मन्त्री के लिये बड़ा महत्वपूर्ण है। अधिकतर यह ऐसे व्यक्तियों को ही चुनता है जो योग्य व प्रभावशाली होते हैं पर कभी कभी इस काम में यह भी देखना पड़ जाता है कि अधिक से अधिक सुविधाजनक पसन्द कौनसी होगी। अनुभवी व्यक्तियों के प्रतिरिक्त ऐसे व्यक्ति भी छोट लिये जाते हैं जिनकी केवल यही योग्यता है कि वे प्रधानमन्त्री के मित्र रह चुके हैं। मिनिस्टर्स आफ़ दी क्राउन एक्ट (Ministers of the Crown Act) के पास हो जाने के बाद यह नियम हो गया है कि हाउस आफ़ लाइम्स में भी कम से कम तीन कैबि-

नेट मन्त्री और तीन पालियामेण्टरी उपसचिव लेने चाहियें । इस एकट के अनुसार कैबिनेट मन्त्री ये कहे जाते हैं—प्रधान मन्त्री, ग्रर्थ मन्त्री, कोपमन्त्री, गृह-मन्त्री, उपनिवेश मन्त्री, विदेश मन्त्री, डोमिनियन (Dominion) मन्त्री, युद्ध मन्त्री, वायुसेना मन्त्री, भारत मन्त्री, (अब यह पद दूट गया है क्यो कि भारत अब स्वतन्त्र है) स्काटलैण्ड का मन्त्री, नौसेना मन्त्री, व्यापार-बोर्ड का अध्यक्ष, कृषि मन्त्री, शिक्षा-बोर्ड का अध्यक्ष, स्वास्थ्य मन्त्री, श्रम-मन्त्री, यातायात मन्त्री, नियामक (Co-ordination) मन्त्री, कोसिल का लार्ड प्रेसीडेण्ट, लार्ड प्रिवी सील, पोस्टमास्टर जनरल, निर्माण विभाग का प्रथम कमिश्नर और पेंशन मन्त्री । इनके वेतन एकट द्वारा निश्चित रहते हैं, क्यो कि हाउस आफ कामन्स में ही विभिन्न पक्षों का राजनैतिक सङ्घर्ष चलता है, वही मन्त्रिमण्डल बनते और बिगड़ते हैं और जनता के प्रतिनिधियों के सामन सरकार को वही अपनी नीति के बारे में लगाये हुये अभियोगों का प्रतिवाद कर उनका औचित्य दिखलाना पड़ता है, इसलिये अधिकतर मन्त्री और पालियामेण्टरी उपसचिव हाउस आफ कामन्स के सदस्यों में से ही लिये जाते हैं ।

मन्त्रिपरिषद् के व्यक्तियों की नियुक्ति स्थायी नहीं होती क्यो कि समय समय पर प्रधान मन्त्री पुराने सदस्यों के स्थान पर नये मन्त्री नियुक्त करता रहता है । प्रधान मन्त्री को परिषद् बनाने का ही अधिकार नहीं बरन् उसमें समय समय पर परिवर्तन कर उसे पुनर्संगठित करने का भी अधिकार है, यदि ऐसा करना उसके विचार में वाछनीय हो । यह तभी होता है जब या तो कोई मन्त्री किसी विशेष विपत्तिजनक परिस्थिति के कारण या साधारण रूप से पद-त्याग कर दे, किसी सामान्य निर्वाचन में सफल होने के पश्चात् कोई प्रधान मन्त्री अपनी परिषद् का पुनर्संगठन करना चाहे या जब प्रधान मन्त्री परिषद् को अधिक प्रभावपूर्ण बनाना चाहे । ऐसा करते समय प्रधान मन्त्री केवल अपने पक्ष के नेताओं से ही सलाह नहीं लेता बल्कि उन मन्त्रियों और व्यक्तियों की सलाह भी लेता है जिन पर इस पुनर्संगठन का असर पड़ता हो ।

**प्रधान मन्त्री**—किसी मन्त्रिपरिषद् की शासन नीति क्या होगी और वह कितनी सफलीभूत सिद्ध होगी, यह प्रधान मन्त्री के पोषण, व्यवित्तत्व और उसकी योग्यता पर निर्भर रहता है । एक राजनीतिज्ञ ने कहा है कि कैबिनेट राज्यपति का परिचालन करने वाला पहिया है और प्रधान मन्त्री उसका परिचालक है । यह बड़े आश्चर्य की बात है कि यद्यपि अंगरेजी शासन विधान वाली पुस्तकों में प्रधान मन्त्री के नाम व पद का इतना वर्णन पाया जाता है पर १६०५ तक यह नाम या पद मान्य न हुआ था और सन् १६१७ में ही जाकर वही कानून



में हमारा समावेश हुआ। सन् १९३३ के वेतन सम्बन्धी क़ानून में प्रधान मंत्री और प्रथम राजपरीषद् मंत्री के वेतन का वर्णन पाया जाता है। जब कोई राजनीतिज्ञ राजा में चुना जा कर मन्त्रिमण्डल बनाने का कार्यभार स्वीकार करता है तो वह प्रधान मंत्री बन जाता है। मन्त्रि परिषद् का वह प्रमुख कर्मि होता है। उसका मुख्य कार्य मन्त्रि परिषद् को चलाना, सुनाना, स्थगित करना और उसके अध्यक्ष का काम करना है। वह मन्त्रियों को नियुक्त करता और बर्खास्त करता है, और अपने साथी मन्त्रियों की सलाह से शासन नीति की रूप रेखा निर्दिष्ट करता है। वह राजा को पार्लियामेण्ट के विघटन करने और सामान्य निर्वाचन करने की आज्ञा देने की सलाह देता है। यद्यपि पार्लियामेण्ट के अनुसार प्रधान मंत्री की विघटन सम्बन्धी प्रार्थना का राजा विरोध कर सकता है पर वह केवल प्रधान मंत्री को विघटन के विरुद्ध समझाने युक्ताने तक ही अपने प्रभाव का उपयोग करता है। मन्त्रिमण्डल और राजा के बीच में प्रधान मंत्री ही यातचीत का एक माध्यम है। उपाधि विवरण में उसका निर्वाचक मन माना जाता है। शासन नीति सम्बन्धित विषयों पर पार्लियामेण्ट में उसकी ही बात ध्वनिमय निर्णय करने वाली समझी जाती है। इसलिये वही हाउस आफ बार्नस का सर्वमान्य नेता होता है। प्रधान मंत्री ही सरकार की शासन नीति की जनता के सम्मुख घोषणा करता है और वही पत्रकारों के प्रतिनिधियों से मिलता है। वैदेशिक नीति का उत्तरदायित्व प्रमुख रूप से उसी के ऊपर रहता है चाहे वह वैदेशिक मामलों के विभाग का अध्यक्ष न हो पर फिर भी वैदेशिक नीति व वैदेशिक सम्बन्धों की रूप रेखा निश्चित करने में वह सक्रिय भाग ले सकता है। उदहरणार्थ, कैम्बेजगन ने हिटलर से बातचीत कर यूनिव के समझौते पर हस्ताक्षर किये हालांकि विदेश मंत्री लार्ड हैलीफैक्स थे। राजकाय के प्रथम लार्ड (First Lord of the Treasury) के पद के अतिरिक्त प्रधान मंत्री और भी जो काम करना चाहें उसका भार अपने ऊपर ले सकते हैं।

**मन्त्रि परिषद् का भीतरी संगठन**—मन्त्रिपरिषद् का भीतरी संगठन प्रसिद्ध विचार के फलस्वरूप हो पाया है। पहले तो राजा ही मन्त्रिपरिषद् की बैठकों में अध्यक्ष का पद लेता था। जार्ज प्रथम के समय में यह प्रथा जानी रही और सब शक्ति प्रधान मंत्री के हाथ में आ गई और वही अध्यक्ष का पद लेने लगा। मन्त्रि परिषद् की बैठकों में शासन-सम्बन्धी मामलों पर विचार होता है। मन्त्रिपरिषद् की बैठक बुलाना प्रधान मंत्री की इच्छा पर रहता है। कोई भी मंत्री बैठक बुलाने के लिये प्रार्थना कर सकता है पर प्रधान मंत्री ऐसी

प्रायःना को मानने या न मानने में विलकुल स्वतन्त्र रहता है। बैठकों के होने का समय व दिन प्रधान मन्त्री ही निश्चय करता है पर परिषद् की बैठक में क्या कार्य-वाही होगी उसका व्योरा नहीं दिया जाता हालांकि सब मन्त्री जानते हैं कि किन विषयों पर विचार किया जावेगा। परिषद् की बैठक प्रायः शाम के समय हुआ करती है। काम के बढ़ जाने से पहिले की अपेक्षा युद्धोत्तर काल में बैठकों की सख्या बहुत बढ़ गई है। युद्ध के समय में तो प्रतिदिन बैठक होती थी।

**परिषद् की बैठकों में उपस्थिति**—परिषद् की बैठक के लिये कोई गण-पूरक (Quorum) सत्या निश्चित नहीं है। प्रधान मन्त्री या और कोई मन्त्री अस्वस्थ होने पर अनुपस्थित रह सकते हैं। अनुपस्थित मन्त्री चाहे तो किसी विचाराधीन विषय पर अपना मत प्रधान मन्त्री को पत्र के रूप में भेज सकता है। जब प्रधान मन्त्री अनुपस्थित रहता है तो अध्यक्ष का काम वह मन्त्री करता है जो पुराना राजनीतिज्ञ हो या और किसी दूसरी प्रकार से प्रभावशाली हो। जब बैठक होती है तो मन्त्रियों के बैठने का कोई निश्चित नम नहीं है पर प्रभावशाली मन्त्री प्रधान मन्त्री के पास बैठते हैं।

**परिषद् में किन विषयों पर विचार होता है**—परिषद् सब महत्वपूर्ण विषयों पर विचार करती है। प्रत्येक मन्त्री अपने-अपने विभाग के विषयों को परिषद् के विचारार्थ उपस्थित करता है क्योंकि सारी परिषद् शासन-नीति को निश्चित करती है। "जो विषय परिषद् के सम्मुख रखे जाते हैं वे साधारणतया सत्वालीन राजनीतिक घटनाओं से सम्बन्ध रखते हैं। परिषद् के सदस्य छोटी छोटी बातों पर ध्यान न देकर अपनी बुद्धि व ध्यान उन बातों के सुलझाने पर केन्द्रित करते हैं जो उनके सम्मुख बड़ा महत्व रखती हैं।" छ बजट और राजा का भाषण ये बड़े महत्वपूर्ण विषयों में गिने जाते हैं, उसके बाद वैदेशिक नीति महत्वपूर्ण ममभी जाती है। परिषद् के निर्णय किसी लेख्य में नहीं लिखे जाते, हा निर्णयों की टिप्पणियाँ बनाली जाती हैं जो राजा को परामर्श देने, आगे, होने वाले दूसरे मन्त्रिपरिषद् की सूचना के लिये और गलती व भ्रान्ति का निवारण करने के लिये काम देती हैं। मन्त्रियों को परिषद् में टिप्पणियाँ बनाना मना है, केवल प्रधान मन्त्री ही टिप्पणियाँ लिख सकता है क्या कि उसे अपने व अपने साथी मन्त्रियों के विचार राजा को बतलाने में इनकी आवश्यकता रहती है। प्रायः निर्णय मताधिक्य के द्वारा होता है पर प्रधान मन्त्री के विचारों को बड़ा

महत्व दिया जाता है ज्यों कि यही एक ऐसा व्यक्ति है जो शासन नीति का निर्देश करता है। परिषद् की कार्यवाही गुप्त रखी जाती है।

**परिषद् सचिवालय का काम**—परिषद् के साथ एक सचिवालय भी रहता है। इस सचिवालय के कर्तव्यों की सूची सहाज रूप से मनु १६१७ की युद्ध-परिषद् की रिपोर्ट में इस प्रकार दी है (१) युद्ध-परिषद् की कार्यवाही का नियंत्रण रखना, (२) युद्ध-परिषद् के निर्णयों को उन विभागों को बतलाना जिन्हें उन निर्णयों का पार्यान्विन करना है या जो और किसी प्रकार उनसे सम्बन्धित हैं। (३) पार्यन्तम तैयार करना, मन्त्रियों व दूसरे व्यक्तियों की उपस्थिति का हस्तक्षेप करना जो उस पार्यन्तम से सम्बन्धित हो और विचाराधीन विषयों पर भावमय सूचना एकत्रित कर सब मन्त्रियों के पास भेजना (४) युद्ध परिषद् के काम से सम्बन्धित पत्र व्यवहार करना और (५) पूर्व घात में वर्णित रिपोर्ट तैयार करना। १७

**मन्त्रिपरिषद् की समितियाँ**—परिषद् के सम्मुख जब कोई विशेष प्रकार के मामले विचार के लिये आते हैं तो परिषद् उनको भली प्रकार निबटाने के लिये छोटी छोटी समितियों में बंट जाती है। इन समितियों में एक महत्वपूर्ण समिति साम्राज्य-सुरक्षा समिति (Committee of Imperial Defence) है जिसमें नीमेना मन्त्री (First Lord of the Admiralty) युद्ध मन्त्री और वायु सेना मन्त्री के अतिरिक्त वे परिषद् के बाहर के व्यक्ति सदस्य हैं जिनको उनकी विशेषज्ञता के कारण प्रधान मन्त्री नियुक्त कर देता है। दूसरी समिति गृह-विषयों की है जो देश के भीतरी शासन प्रबन्ध के मामले पर विचार करती है। कुछ एडहोक समितियाँ (Ad hoc Committees) भी होती हैं जो विशेष मामले पर विचार करती और उन से सम्बन्धित विषयों को पार्लियामेन्ट में उपस्थित करने के लिये तैयार करती हैं।

**अन्तरीय परिषद् (Inner Cabinet)**—इसमें बड़े साम्राज्य पर शासन करने के लिये यह नितान्त आवश्यक है कि शासन नीति का निर्माण-कार्य व उससे सम्बन्ध रखने वाले निर्णय गुप्त रखे जाय। पर ऐसा करना २३ सदस्यों वाली बड़ी संस्था में सम्भव नहीं हो सकता। इसलिये प्रायः उन मामलों के लिये जिनका गुप्त रखना बहुत आवश्यक है एक अन्तरीय परिषद् होती है जिनमें कुछ प्रभावशाली मन्त्री होते हैं जिनकी राय लेने के बाद प्रधान मन्त्री

मामलो को बड़ी परिषद् के विचारार्थ उपस्थित करता है। इसमें एक सुगमता यह भी होती है कि जब मन्त्रिपरिषद् में वाद-विवाद होता है तो प्रधान मन्त्री के मत को दृढ़ समर्थन प्राप्त हो जाता है।

**युद्ध-परिषद् (१९१६-१९)**—अन्तरीय परिषद् की आवश्यकता प्रथम महायुद्ध के समय में प्रतीत हुई जब युद्ध सम्बन्धी मामलो में तुरन्त निर्णय और परिषद् की कार्यवाही को गुप्त रखना अनिवार्य हो गया। लायड जार्ज ने प्रथम यह अन्तरीय परिषद् सन् १९१६ के दिसम्बर मास में बनाई जब मिस्टर एस्विबथ ने लायड जार्ज से मत भेद होने के कारण पदत्याग किया। इस अन्तरीय परिषद् में जो युद्ध परिषद् के नाम से प्रसिद्ध हुई, प्रधान मन्त्री लायड जार्ज के अतिरिक्त लार्ड कर्जन (प्रेसीडेण्ड आफ दी कौंसिल), लार्ड मिलनर, मिस्टर आर्थर हैण्डरसन और मिस्टर बीनरला (अर्थ मन्त्री) थे। कुछ समय पश्चात् जनरल स्मट्स भी इसमें शामिल कर लिये गये जिससे युद्ध में साम्राज्य की दृढ़ एकता दिखला दी गई। इस प्रकार कार्यकारी शक्ति और उत्तरदायित्व २३ सदस्यों की मन्त्रिपरिषद् में न होकर ६ व्यक्तियों की एक छोटी युद्ध-परिषद् में केन्द्रित हो गई।

**सन् १९३६ की युद्ध परिषद्**—सन् १९३६ में जब इंग्लैण्ड ने जर्मनी से युद्ध करने की घोषणा की तो मिस्टर चेम्बरलेन ने अपनी युद्ध-परिषद् बनाई जिसमें ६ सदस्य थे चेम्बरलेन, लार्ड हैलीफैक्स, होर-वैलीशा, चर्चिल, सर चार्ल्स किंगस्ले वुड, लार्ड चैटफील्ड, सर जॉन साइमन, सर सैमुअल होर, लार्ड साके। एग्दीनी ईडिन को यद्यपि उसका सदस्य नहीं बनाया गया पर उन्हें बैठकों में बुलाया जाता था। पर इस छोटी परिषद् की भी विरोधी पक्ष ने बहुत आलोचना की और कहा कि युद्ध का अच्छी प्रकार संचालन करने के लिये यह बहुत विशाल सभा है।

**मन्त्रिपरिषद् और मन्त्रिमण्डल में भेद**—मन्त्रिपरिषद् १७ सदस्यों की छोटी सभा है पर मन्त्रिमण्डल में इन १७ व्यक्तियों के अतिरिक्त १५ अन्य मन्त्री जिनका पार्लियामेंट में स्थान नहीं है और कई पदाधिकारी और पार्लियामेण्टरी सेक्रेटरी होते हैं। सन् १९१४ के युद्ध से पूर्व मन्त्रिमण्डल में ६० से ७० व्यक्ति तक होते थे। पर युद्धोत्तर काल में सरकारी काम के बढ़ जाने से नये विभाग व नयी जगहें बनानी पड़ीं। नये मन्त्रिमण्डल में थम मन्त्री और पेंशन मन्त्री व

साथ नौगरिगन (Shipping) बन्दोंतर भी शामिल हो गये। एक वायु-यान बोर्ड भी बनाया गया और उसके पदतान् राष्ट्रीय सेवा (National Service), पुनर्निर्माण (Reconstruction) यातायात और एवी-करण विभाग भी खुले। इन सब के गुप्त जाने के पत्रमन्त्र मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की गन्या १०० से अधिक हो गई। मन्त्रिमण्डल की मन्त्रा निजी कानून से निश्चित नहीं होती पर यह केवल प्रधानमन्त्री से ही हुई व्यवस्था पर निर्भर रहती है। जब मन्त्रिपरिषद् पदत्याग करती है तो मन्त्रिमण्डल के सब पार्लियामेण्टरी मेम्बरों और दूसरे राजपत्रमंचागी जो मन्त्रिपरिषद् के आने पर नियुक्त हुये थे त्यागपत्र दे देते हैं।

सर सिटनी ग्रे ने, अन्तरीय मन्त्रिपरिषद् और मन्त्रिमण्डल की रचना में जो भारी परिवर्तन हुआ है, उस पर लिखते हुये कहा है "सामन प्रबन्ध करने वाली पार्लियामेण्ट को उत्तरदायी, पार्लियामेण्ट के सदस्यों में से चुन कर बनाई, हाउस आफ कामन्स से निवृत्त सम्बन्ध रखने वाली पक्ष-प्रणाली पर सगठित हुई और गुप्त रूप से मन्त्रणा करने वाली मन्त्रिपरिषद् के स्थान पर अब हमारे यहां ऐसी परिषद् है जो मन्त्रिमण्डल नहीं बही जा सकती और ऐसा मन्त्रिमण्डल है जिसे मन्त्रिपरिषद् नहीं कह सकते। अब परिषद् (Inner cabinet) केवल निर्देश करती है, शासन नहीं करती, और मन्त्रिमण्डल ने सामूहिक उत्तरदायित्व के स्थान पर वैयक्तिक उत्तरदायित्व का भार ले लिया है। अब अन्तरीय परिषद् व हाउस आफ कामन्स का सम्बन्ध बड़ा दूरवर्ती हो गया है और बिन्ही बातों में तो परिषद् हाउस से बिलाल स्वतन्त्र हो कर कार्य करती है कभी कि यह परिषद् दलबन्दी के प्रतिबन्धों से दूर रहती है और अपनी गुप्त मन्त्रणाओं में देश के तथा साम्राज्य के उपराष्ट्री के प्रतिनिधियों को भी बुलाती है।... और दूसरी ओरवो क्रान्तियों के समान यह बात भी एक लम्बे श्रमिक विकास के फलस्वरूप हुई है। अन्तरीय परिषद् तो पहिले से ही थी हालांकि उसका अस्तित्व मान्य नहीं हुआ था। मिन्टर एक्टिविज ने उसका व्यवस्थित रूप देकर मान्य कर दिया। उन्होंने इसके अमान्य गुप्त रूप को तोड़ने में एक कदम और आगे बढ़ाया और इस परिषद् का एक मन्त्री (सेक्रेटरी) भी नियुक्त कर दिया।"

मन्त्री परिषद् का शासन प्रणाली में स्थान—ब्रिटिश सामन प्रणाली में जो स्थान व शक्ति मन्त्रिपरिषद् को प्राप्त है उसे देख कर राजनीतिज्ञों को आश्चर्य होता है और वे उसकी प्रशंसा भी करते हैं। यद्यपि सिद्धान्ततः

मन्त्रीपरिपद पार्लियामेण्ट की सेवक है वयो कि वह पार्लियामेण्ट (वस्तुतः हाउस आफ कामन्स) की निश्चित की हुई नीति को भार्यान्वित करती है और उसी समय तक अपने स्थान पर आरुढ रहती है जब तक हाउस आफ कामन्स वा उसमें विश्वास रहता है, पण व्यवहार में मन्त्रिपरिपद सेवक न रह कर सदन की स्वामिनी बन जाती है और अनेको प्रकार से उसका नियन्त्रण करती है। मन्त्रिपरिपद में बहुमत वाले पक्ष के व्यक्ति ही होते हैं और प्रधान मन्त्री उन सबका नेता होता है। पक्ष की नियम निष्ठा के अनुसार पक्ष के छोटे बड़े सब व्यक्ति हाउस में मन्त्रिपरिपद की नीति का समर्थन करते हैं। मन्त्रिपरिपद ही पक्ष के नियामकों (Whips) को यह बतलाती है कि पक्ष के सदस्य किसी योजना पर किसकी ओर अपना मत दें। इसके अतिरिक्त बहुमत वाला पक्ष स्वयं भी उत्सुक रहता है कि उसकी परिपद ही अधिक से अधिक समय तक पदासीन रहे इसलिये पक्ष के व्यक्ति स्वयं भी पक्षनियामकों (Party-whips) की आज्ञाओं का अक्षरशः, बिना हिचकिचाये, पालन करते हैं। ऐसा होने से पक्ष के सदस्यों की वैयक्तिक स्वतन्त्रता जाती रहती है। विशेषकर मन्त्रिपरिपद की नीति की आलोचना करने के लिये तो वे बिलकुल मुह खोल ही नहीं सकते। मन्त्रिपरिपद ही यह निर्णय करती है कि किस दिन गैर सरकारी विधेयक पर विचार किया जा सकता है। सदन का अधिकतर समय तो परिपद से प्रस्तुत की हुई साधारण तथा अर्थसम्वन्धी योजनाओं पर विचार करने में ही लगा रहता है। विरोधी पक्ष वाले चाहे तो परिपद के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव सदन में रख सकते हैं पर मन्त्रिपरिपद यह जानती है कि उसने पक्ष के व्यक्ति तो आख बन्द करके उसका समर्थन करेंगे और इस समर्थन के बल पर वह विरोध पक्ष की आलोचना और दोषारोपण को हस कर टाल सकती है। यदि किसी गैर सरकारी सदस्य को अपनी योजना हाउस में पास करानी हो तो उसे मन्त्रिपरिपद को अपनी ओर झुकाना पड़ेगा वरना उसे अपनी योजना को स्वीकृत कराने की विच्छिन्नता भी भांसा न करनी चाहिये। इस प्रकार मन्त्रिपरिपद सदन का नियन्त्रण करती है। इस नियन्त्रण को प्रायः मन्त्रिपरिपद की निरंकुश सत्ता कह कर पुकारा जाता है। इसमें सन्देह नहीं कि इस समय हाउस मन्त्रिपरिपद की इच्छा पर अपनी मुहर भर लगा देता है, यद्यपि कभी कभी परिपद को अपनी नीति की कुछ आलोचना भी सुननी पड़ जाती है।

## पाठ्य पुस्तकें

- Anson, W. R.—*Law and Custom of the Constitution*, chs. on King, Cabinet and Ministers.
- Bagehot, W.—*English Constitution*, chs. I, VI, VIII, IX.
- Courtney, —*Working Constitution of the United Kingdom*, chs. XII—XIII.
- Dicey, A. V.—*Law of the Constitution* (1936 edition) pp. XCVII, CXV—CXX, CXIII—IV, 150, 468—466.
- Emden, Cecil. S.—*Select Speeches on the Constitution*, ( World Classics,) Vol. I pp. 1-66.
- Finer, H.—*Theory & Practice of Modern Governments*, pp. 953-94 and 1110-28.
- Greaves, H. R. G.—*The British Constitution* chs. IV and V.
- Laki, H. J.—*Parliamentary Government in England*, chs. V and VIII.
- Marriot, J. A. R.—*English Political Institutions* chs. III & V.
- Muir, Ramsay—*How Britain is Governed*, chs. III
- Yu Wengteh—*The English Cabinet System* ( 1936 edition ).

## आठवां अध्याय

‘जितनी राजनैतिक परम्परायें इंगलैण्ड में वर्तमान हैं उनमें जो कम से कम विदित है पर जो सबसे अधिक जानने योग्य है वह परम्परा है जिससे विशेषज्ञ और अनाड़ी का सम्बन्ध स्थिर होता है।’  
(प्रेसीडेण्ट लावेल)

‘दृष्टिकोण, शक्ति, बुद्धि की तत्परता, मनुष्यों से निवृत्त की कुशलता, किसी कार्य को प्रारम्भ करने और उसकी जिम्मेदारी लेने को हर समय तत्पर रहना ये सब गुण सभी विकसित होने हैं जब राजकीय कर्मचारी को अपने कार्य की पुष्टभूमि में वह ज्ञान होता है जिससे उसका मस्तिष्क विकसित हुआ है।’  
(लाड हल्डेन)

### दी व्हाइट हाल

(The White Hall)

व्हाइट हाल क्या है—यदि न० १० डार्लिंग स्ट्रीट में, जो ब्रिटिश प्रधान मंत्री का राजकीय निवास स्थान है और जहाँ मन्त्रिपरिषद् की बैठके प्रायः हुआ करती हैं, शासन नीति की रूपरेखा निश्चित होती है और वह नीति पार्लियामेण्ट में स्वीकृत होती है तो व्हाइट हाल में उस नीति के अनुसार राज कर्मचारियों और शासन विशेषज्ञों द्वारा शासन प्रबन्ध परिचालित होता है। व्हाइट हाल के अपसर अपने काम में लगे रहते हैं चाहे पार्लियामेण्ट में कैंसा ही राजनैतिक संधर्ष क्यों न हो रहा हो और चाहे मन्त्रिपरिषद् में बंसी ही गुप्त मन्त्रणा क्यों न हो रही हो। कोई मन्त्रिपरिषद् जाय या रहे और सामन विभागों के अध्यक्ष अपने स्थान पर रहें या अलग हो जाय पर स्थायी शासन विशेषज्ञ अपने शासन-प्रबन्ध कार्य बराबर करते रहते हैं।

शासन नीति का निश्चय करना मन्त्रिपरिषद् का काम है, उसको कार्यन्वित करना और उसके सम्बन्ध में दिन प्रति दिन की कार्यवाही करना विविध प्रशासन विभागों पर छोड़ दिया जाता है।

प्रशासन-विभागों के अध्यक्ष—प्रत्येक विभाग का एक अध्यक्ष होता है जो मन्त्रिमण्डल का सदस्य होता है। वही उस विभाग के कार्य प्रचार्य का



उत्तरदायी हुआ करता है। प्रत्येक विभाग में एक उपमन्त्री भी रहता है। प्रायः इन दोनों व्यक्तियों में एक हाउस आफ मार्टर्स में और एक हाउस आफ कॉमन्स में नियुक्त किया जाता है जिसमें प्रत्येक मदन में ऐसा एक व्यक्ति रहे जो उस विभाग के कार्य के सम्बन्ध में प्रश्नों का उत्तर दे सके।

इन विभाग प्रध्यक्षों के अतिरिक्त, जो पार्लियामेण्ट के सदस्य होते हैं, एक बड़ी संख्या म्याम्बो राज्य वर्गवासियों की होती है। प्रायः पार्लियामेण्ट विभाग-प्रध्यक्षों को शासन विभाग के कार्य संचालन की जानकारी व अनुभव सही होता इसलिए ऐसे स्थायी अफसरों का होना बड़ा आवश्यक है जिनके ऊपर विभागाध्यक्ष विश्वास कर सकें और जो प्रत्येक विभाग के कार्य का क्रम बनाये रहे। वास्तव में ये ही लोग अधिस्ततर शासन प्रबन्ध चलाते हैं। ये लोग अपने काम के लिये मन्त्री या उपमन्त्री को उत्तरदायी रहते हैं। पर पार्लियामेण्ट को उत्तरदायी मन्त्री या उपमन्त्री को ही रहना पड़ता है।

वर्तमान प्रशासन-विभागों का धीरे धीरे विकास हुआ है। आरम्भ में जिन्हें हम अब मिनिस्टर कहते हैं वे लोग कर बसूल करने वाले राजा के कोषमुन्शी या राजा का सन्देश प्रजा तक पहुंचाने वाले सेक्रेटरी होते थे। पर अब इन लोगों का केवल राजा की आज्ञा से न दिया जाकर पार्लियामेण्ट में प्रजा के प्रतिनिधियों द्वारा मजूर होता है। सन् १८४८ के बाद से ही विभागों के आगणन (Estimate) पार्लियामेण्ट के सामने रखे जाने लगे हैं। इन विभागों के वर्तमान तो बहुत प्राचीन हैं केवल उनका आधार पहले से भिन्न है। \*

पार्लियामेण्ट ही साधारणतया विविध विभागों के कर्तव्यों को निर्दिष्ट कर देती है। पार्लियामेण्ट के सदस्य और साधारण जनता प्रायः यह भूल जाती है कि जब कोई नयी सरकारी योजना तैयार होती है तो उसको कार्यान्वित करने के लिये किसी न किसी को नियुक्त करना पड़ता है। शासन-नीति या योजना तो पार्लियामेण्ट के एक्ट के रूप में आ गयी पर वह एक्ट स्वयंचालनशील तो होता नहीं। कोई व्यक्ति या व्यक्तियों का संगठन उसे कार्यरूप देता है। जब पार्लियामेण्ट किसी एक्ट को पास करती है तो प्रायः यह भी निर्दिष्ट कर देती है कि किस विभाग में इसका संचालन किया जावेगा। कभी कभी एक नया विभाग ही खोलना पड़ जाता है।

इस समय निम्नलिखित प्रशासन-विभाग वर्तमान हैं जिनमें उनके सामने, लिखा हुआ काम होता है :—

होम आफिस (गृह विभाग)—पुलिस, जेल, घरेलू शान्ति व मय्यवस्था, वार-  
खानो में श्रमिको को काम को सुविधायें ।

फौरिन आफिस (वन्देगिक विभाग)—विदेशी राज्यों से सम्बन्ध ।

डोमिनियन आफिस—डोमिनियनो से सम्बन्ध, इम्पीरियल कान्फेन्स का काम ।

कोलीनियल आफिस (उपनिवेश विभाग)—उपनिवेशो का शासन प्रबन्ध ।

वार आफिस (युद्ध विभाग)—सेना का प्रबन्ध ।

एयर मिनिस्ट्री (वायु विभाग)—वायु सेना का प्रबन्ध तथा वायुयानो से याता-  
यात सम्बन्धी शासन ।

इण्डिया आफिस—भारतवर्ष का शासन (अब यह विभाग तोड दिया गया है ।)

यर्मा आफिस—ब्रह्मा का शासन (यह भी ब्रह्मा की स्वतन्त्रता के पश्चात् तोड दिया गया है ।)

एडमिरैलटी—(नौसेना विभाग)—नौसेना सम्बन्धी प्रशासन ।

मिनिस्ट्री फार दी कौरडीनेशन आफ डिफेन्स—मुरक्षा सम्बन्धी विभागो का मयोजन ।

बोर्ड आफ ट्रेड—(व्यापार विभाग)—व्यापारिक व औद्योगिक उन्नति ।

मिनिस्ट्री आफ सप्लाय—युद्ध विभाग के लिये सामग्री जुटाना ।

मिनिस्ट्री आफ हेल्थ—(वास्थ्य विभाग)—स्थानीय शासन, स्वास्थ्य, घर-  
निर्माण और नगर निर्माण ।

मिनिस्ट्री आफ ट्रांसपोर्ट—(यातायात विभाग)—यातायात के साधनो का प्रबन्ध, सडके तार इत्यादि ।

बोर्ड आफ एज्युकेशन (शिक्षा विभाग)—शिक्षा प्रबन्ध ।

मिनिस्ट्री आफ लेबर (श्रम विभाग)—बेकारी और रोजगार, श्रमिको के श्रगड ।

मिनिस्ट्री आफ पैशन्स—पेंशनो का प्रबन्ध ।

मिनिस्ट्री आफ एग्रीकलचर एण्ड फिशरीज (कृषि व मत्स्य विभाग)—  
कृषि व मछली पंदा कराने का प्रबन्ध, बाजार सम्बन्धी योजनाओ का प्रबन्ध ।

ट्रेजरी (अर्थ विभाग)—आय-व्यय का प्रबन्ध ।

स्टाटलैंड विभाग—स्टाटलैंड सम्बन्धित सब विभागो का प्रबन्ध ।

आफिस आफ यर्क्स—सरकारी इमारतो, प्राचीन स्मृति सदन, शाही बाग  
आदि का प्रबन्ध ।

कुछ दिनों में यह भावना बढी जा रही है कि विभागों की संख्या बढ़ने में शासन-प्रबन्ध में प्रक्षमता (Inefficiency) घटी जाती है इसलिये हम संख्या को कम करने के लिये विभागों का पुनर्संगठन हो। हम सम्बन्ध में कई सुझाव रखे गये हैं पर अभी कोई कार्यान्वित नहीं हो पाया है।

अर्थ-विभाग की छोटी कर जो सब विभागों का एक प्रकार से नियंत्रण करता है, चचे हुए विभागों की सार श्रेणियों में बाँटा जा सकता है। प्रथम, वे विभाग हैं जो सरकार के मुख्य काम करने हैं जैसे सुरक्षा व शान्ति का प्रबन्ध। हम श्रेणी में युद्ध विभाग, नौसेना विभाग, वायुसेना विभाग, गृह विभाग व स्वाटलैण्ड विभाग, दूसरी श्रेणी में वैदेशिक मामलों में सम्बन्ध रखने वाले, वैदेशिक विभाग, स्टाटलैण्ड के मैनेजरी का आफिस, एडिडिया आफिस व कोलोनिअल आफिस (उपनिवेश विभाग) रखे जा सकते हैं। तीसरी श्रेणी में व्यापारिक विभाग (लॉर्ड आफ ट्रेड), श्रम विभाग, कृषि विभाग व यातायात विभाग और चौथी में शिक्षा विभाग व स्वास्थ्य विभाग। पोस्टगाम्स्टर जनरल का दफ्तर तीसरी श्रेणी में रखा जा सकता है हालांकि उन का काम अर्थ-विभाग में सम्बन्धित है।

इन विभागों का संगठन विविध प्रकार का है। कुछ के ऊपर एक सचिव होता है जैसे गृह विभाग, वायु, वैदेशिक, युद्ध, स्वाटलैण्ड, कोलोनिअल, उपनिवेश, विभाग, दूसरे बौद्धों के रूप में संगठित हैं हालांकि उन पर एक ही व्यक्ति का नियन्त्रण रहता है जैसे अर्थ विभाग, शिक्षा विभाग, व्यापार विभाग, नौसेना विभाग। इनके अनतिरिक्त कुछ के अध्यक्ष मंत्री होते हैं जैसे कृषि, स्वास्थ्य यातायात तथा पेन्शन विभाग। प्रत्येक विभाग एक मुख्य इकाई है पर उन विषयों के लिये जो एक से अधिक विभागों से सम्बन्धित हैं मिली जुली समितियाँ हैं जो उन विषयों पर विचार करती हैं और प्रबन्ध में एकरूपता लाती हैं। हाल ही में एकीकरण कराने वाला भयानक बहुत उद गया है।

इस पुस्तक में सब विभागों के संगठन और कर्तव्यों का विस्तृत विवरण नहीं दिया जा सकता इसलिये मुख्य मुख्य विभागों का विवरण ही दिया जायगा।

**अर्थ विभाग (The Exchequer)**—यह सब से पुराना विभाग है। यह वह घुरी है जिस पर इंग्लैण्ड का सारा आर्थिक संगठन धूमता है। नार्मन काल में यह केवल राजा के कर्ज को वसूल करने का काम करता था पर समय बीतने पर यह राज्य के कर वसूल करने का काम करने लगा, तब भी उस पर नियंत्रण स्वयं राजा का ही रहा। सन् १६८९ में ही जा कर हम पर पार्लियामेंट का

नियन्त्रण आरम्भ हुआ। पालियामेण्ट का नियन्त्रण इस रूप में रहता है कि बिना पालियामेण्ट की अनुमति के न तो राजकोष में कोई धन आ सकता है न बाहर जा सकता है। चाहे मुद्रा कर लगाने के फलस्वरूप आवे या ऋण के द्वारा, सब राजकोष में पहले जमा किया जाता है। इस राजि में से एक पैनी भी बाहर नहीं दी जा सकती जब तक कि पालियामेण्ट की उससे लिये अनुमति न हो। कभी कभी पालियामेण्ट एक बार यह निश्चय कर देती है कि अभूक अभूक व्यय कोष में से बराबर दे दिया जाया करे पर अधिकतर व्यय प्रति वर्ष पालियामेण्ट मंजूर करती है।

इस विभाग का अध्यक्ष अर्थमन्त्री, जिसे चांसलर आफ दी एक्सचेंजर कह कर पुकारते हैं, होता है, वह मन्त्रिपरिषद् का एक प्रमुख सदस्य होता है। विदेश-सचिव को छोड़ कर वही मन्त्रिपरिषद् में सब से महत्वपूर्ण विभाग का अध्यक्ष होता है। यह आवश्यक नहीं है कि इस विभाग का अध्यक्ष ऐसा व्यक्ति हो जो मुद्रा सम्बन्धी मामलों का विशेषज्ञ हो क्योंकि उसको परामर्श देने के लिये कई विशेषज्ञ इस विभाग में रहते हैं जो प्रत्येक पेचीदा विषय में उचित सलाह दे सकते हैं। फिर भी चांसलर को सग्याओ से प्रेम, उनको समझने और याद रखने की शक्ति और छोटी छोटी बातों में रुचि होना आवश्यक है। पर सब से बड़ी बात जो अर्थमन्त्री में होनी चाहिये वह है विचार करने में तत्परता और अपने विचार को भली भाँति प्रकट करने की योग्यता। हाउस आफ कॉमन्स में सब ओर से प्रश्न पर प्रश्न किये जाते हैं और उसमें उन सब का उत्तर थोड़े से शब्दों में ऐसे देने की योग्यता होनी चाहिये जिससे उत्तर का अभिप्राय सुगमता से समझ में आ जाय। क्योंकि प्रश्न प्रश्न इसलिये नहीं किये जाते कि उसको परेशान किया जाय बल्कि इसलिये कि साधारण पालियामेण्ट के सदस्य बहुत सी बातों को समझने नहीं पाते और प्रश्न के द्वारा समझने का प्रयास करते हैं। बहुत से व्यक्तियों में थोड़े से शब्दों में किसी बात को समझने की योग्यता नहीं होती। वे समझाने समय उन्हा समझने वाले को और अधिक चक्कर में डाल देते हैं।

चांसलर आफ दी एक्सचेंजर इस प्राचीन विभाग का ही परम्परागत अध्यक्ष नहीं, वह तो ट्रेजरी अर्थात् राजकोष विभाग का भी वास्तविक अध्यक्ष होता है। यहाँ अर्थ विभाग और राजकोष विभाग इन दोनों नामों से समझने में कुछ गड़बड़ हो सकती है। मयूकनराष्ट्र अमरीका में ट्रेजरी नाम से पुकारा जाने वाला एक विभाग वाणिज्य में है। उस विभाग का अध्यक्ष मेन्टरी आफ दी ट्रेजरी कहलाता है जो प्रेमीडेंट की मन्त्रिपरिषद् का सदस्य होता है वही संयुक्त-

राष्ट्र धनरीषा या अर्थ मन्त्री (Finance Minister) होता है। पर इंग्लैण्ड में राजकोष एक बोर्ड या समिति में आधीन है और उस समिति का अध्यक्ष फर्स्ट लॉर्ड ऑफ़ दी ट्रेजरी (First Lord of the Treasury) होता है। यह पर प्रायः प्रधान मन्त्री ग्रहण करता है पर कानून में वह राजकोष का अध्यक्ष नहीं होता। यह बोर्ड बेकन नाममात्र का बोर्ड है। इस बोर्ड तथा इसके अध्यक्ष का काम काम चांगलर ऑफ़ दी एक्जचेंजर अर्थात् अर्थ मन्त्री ही करता है। अर्थमन्त्री ही यह देखता है कि सबको पूरा करने के लिये आवश्यक मुद्रा वर आदि साधना से एकत्रित हो और उमड़े लिये आवश्यक कानून आदि की योजना हो। सरकार की आय-व्यय सम्बन्धी नीति की उपयुक्तता की निम्न परने के लिये वही कामना में उस नीति पर दोषागोचण का उचित ऊनर देता है। इसके आय-व्यय सम्बन्धी प्रस्ताव केवल अर्थ विभाग के बनाये हुये प्रस्ताव ही नहीं होते, वे सारे मन्त्रिमण्डल की ओर से नियम किये हुये प्रस्ताव होते हैं। मन्त्रि परिषद् के सदस्य के नाते ऐसे प्रस्तावों को वह पहले परिषद् के सम्मुख उपस्थित करता है और कहा ऐसा हो सकता है कि वह अपने मित्रों के अनुरोध पर उन प्रस्तावों में परिवर्तन कर दियेपर यदि ऐसा करना निम्नी महत्वपूर्ण विषय में आवश्यक हो, पर प्रायः मन्त्रीपरिषद् अर्थमन्त्री के प्रस्ताव का उचित आदर करती है। ऐसा करना अनिवार्य भी हो जाता है क्योंकि वे प्रस्ताव अर्थ विभाग के विशेषज्ञों द्वारा व अर्थ मन्त्री के बड़े विचार-पूर्वक अनुमान के फलस्वरूप बनाये हुये होते हैं। इसलिए उन सब की जितना अर्थ मन्त्री समझता है, दूसरे मन्त्री उनकी पेचीदगी को उतना नहीं समझ सकते।

**गृह विभाग—**गृह विभाग या होम आफिस एक छोटा सा विभाग है जिसमें कई छोटे छोटे काम होते हैं। इसका अध्यक्ष होम सेक्रेटरी कहलाता है जो मन्त्रि परिषद् का सदस्य हुआ करता है। उसके आधीन एक उप सेक्रेटरी, बन्दी गृह-कमिश्नर, एक पुलिस कमिश्नर, चीफ़ इन्स्पेक्टर ऑफ़ फ़ैक्टरीज़, आदि अफसर होते हैं। केवल होम सेक्रेटरी और उप-सक्रेटरी ही पार्लियामेंट के सदस्य होते हैं जो मन्त्रीपरिषद् के पदत्याग करन पर अपने पद से हट जाते हैं। दूसरे अफसर स्थायी अफसर होते हैं। व मन्त्रीमण्डल के बदलने पर नहीं बदलते।

गृह विभाग का साधारण काम देश में शांति और सुव्यवस्था की रक्षा करना है। इस काम में पुलिस, पुलिस-न्यायालय बन्दीगृह, क्षमा प्रदान, विदेशी व्यक्तियों का देशीकरण करना, अपराधियों का प्रत्यर्पण (Extradition) आदि विषयों से इस विभाग का सम्बन्ध रहता है। इसके अतिरिक्त यह विभाग

कारखानों की देखभाल भी करता है और कारखानों से सम्बन्धित कानूनों को कार्यान्वित करता है। यह अनोखी सी बात है कि यह औद्योगिक कार्य भार गृह-विभाग पर डाला गया है, पर इसका एक ऐतिहासिक कारण है। एक शताब्दी पूर्व सन् १८३३ में जब पहले पहल फैक्टरी सम्बन्धी कानून पार हुये तो इनकी देख भाल करने वाले राजकर्मचारी गृह विभाग के आधीन कर दिये गये क्यों कि और किसी विभाग के आधीन करना मुकर न दिखाई पड़ता था। उस समय इन कारखानों के कानूनों के अन्तर्गत देख-भाल करने का काम पुलिस के काम जैसा समझा जाता था। आजकल इस काम का अधिक व्यापक उद्देश्य है और शान्ति-सुव्यवस्था से कोई उसका सरोकार नहीं पर फिर भी वह काम पहले की तरह अभी उसी विभाग में होता चला आ रहा है। यूरोप के राष्ट्रों की तरह गृह विभाग का इंग्लैण्ड में स्थानीय शासन से कोई सम्बन्ध नहीं है, वह तो केवल वहाँ की पुलिस की देख-भाल ही करता है।

**वैदेशिक विभाग**—वैदेशिक विभाग का अध्यक्ष सैनेटरी आफ स्टेट फोर फोरिन एफेयर्स (Secretary of State for Foreign Affairs) या वैदेशिक मन्त्री कहलाता है। वह सर्वदा मन्त्रिपरिषद् का सदस्य होता है। कभी कभी इस पद का भार प्रधान मन्त्री भी अपने ऊपर ले लेता है। वैदेशिक मन्त्री को सहायता देने के लिये एक पार्लियामेण्टरी उपसेक्रेटरी, एक स्थायी उप-सेक्रेटरी, कुछ परामर्शदाता आदि होते हैं। इनके अतिरिक्त एक बहुत बड़ी सरया राजकर्मचारियों की होनी है जो इस विभाग में काम करते हैं। इस विभाग का काम समार के प्रत्येक विभाग से सम्बन्ध रखना है। काम के प्रकार पर आधारित न रह कर इस विभाग के काम का विभाजन देशों के आधार पर होता है अर्थात् इस विभाग का एक भाग अफ्रीका, दूसरा जापान, तीसरा अमरीका आदि से सम्बन्धित पत्र-व्यवहार आदि के काम को निबटाता है। मुद्र के समय में इस विभाग का महत्व बहुत बढ़ जाता है, यहाँ तक कि सब प्रशासन विभागों में सब से अधिक महत्व इसी विभाग का हो जाता है।

इस विभाग में सब देशों के सम्बन्ध में सूचना एकत्रित होकर उसका निरीक्षण किया जाता है। उस निरीक्षण के आधार पर इस विभाग से विदेश स्थित अगरेजी राजदूतों को आवश्यक आदेश भेजे जाते हैं। इंग्लैण्ड स्थित विदेशों के राजदूतों से भी यही विभाग सम्पर्क रखता है। विदेशी राज्यों में संधि करना, अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में इंग्लैण्ड के प्रतिनिधि नियुक्त करके भेजना आदि काम भी इसी विभाग में होते हैं। कुछ समय पहले इंग्लैण्ड के व्यापारिक

प्रतिनिधियों की द्वाारा भी इसी विभाग में होती थी पर इन प्रतिनिधियों का प्रमुख काम यानी विदेशी व्यापार की उन्नति और व्यापार सम्बन्धी सधियों की वातचीत करना था वोट्स आफ ट्रेड के विदेशी व्यापार विभाग द्वारा होता है। वैदेशिक विभाग केवल इंग्लैंड सम्बन्धी विषयों से नहीं बर्तता बल्कि सारे ब्रिटिश राष्ट्र मण्डल की ओर से कार्यवाही करता है।

**श्रम-विभाग**—यह नया विभाग है जो सन् १९१७ में स्थापित हुआ। आरम्भ से ही इस विभाग का अध्यक्ष श्रम मन्त्री मन्त्रिपरिषद् का सदस्य होता चला आ रहा है। इस विभाग के कर्तव्य बिल्कुल नये नहीं हैं उनमें से बहुत से पहले वोट्स आफ ट्रेड विभाग में निबटाये जाते थे। साधारणतः उद्योग सम्बन्धी मामलों से, जैसे श्रमिकों के सम्बन्ध में उठने वाले या कच्चे माल को जुटाने वाले प्रश्नों से, यह विभाग सम्पर्क रखता है। श्रमिकों और उद्योगपतियों के बीच झगड़ों को निबटाना, एम्प्लोयमेण्ट एक्सचेंज, बेकारी का बीमा, व्यापारिक समितियों और श्रमियों की सख्या एकरित करना आदि बातों से इस विभाग का सम्बन्ध रहता है। संक्षेप में यह विभाग उद्योगों में काम करने वालों की समस्याओं के सुलभाने ही का काम करता है उत्पादन, उसकी बिक्री या पूँजी आदि से इस विभाग का कोई सम्बन्ध नहीं रहता। उद्योगी-न्यायालय सम्बन्धी सन् १९१६ के एक्ट के अन्तर्गत यही विभाग कार्यवाही करता है, उद्योग समितियों में भी इसका सम्बन्ध रहता है। ये समितियाँ इस विभाग के आश्रय में बनाई जाती हैं और इनमें उद्योगपतियों श्रमिकों व साधारण जनता के प्रतिनिधि सदस्य होते हैं। जब यह समिति किसी उद्योग के लिये न्यूनतम मजदूरी निर्दिष्ट कर देती है तो श्रम विभाग यह आज्ञा निकाल देता है कि प्रत्येक उद्योगपति को वह मजदूरी अपने काम करने वालों को अवश्य देनी होगी। एम्प्लोयमेण्ट एक्सचेंज सब से पहले सन् १९०६ में बनी थी। युद्ध के पश्चात् इनकी सख्या बहुत बढ़ गई और अब सारे देश में इनका जाल बिछा हुआ है। इसका काम मजदूरों को काम दिलाना और काम के लिये मजदूरों की व्यवस्था करना है। सन् १९२० में बेकारी बीमा एक्ट पास हो जाने से इस विभाग का काम और स्वर्चा और अधिक बढ़ गया है। बेकारी आधुनिक सामाजिक व आर्थिक संगठन का अपरिहार्य परिणाम है। बेकारी से पीड़ित व्यक्ति समाज की औद्योगिक मिलावट के सिफाही की तरह हैं जिनकी देख भाल करना राज्य का कर्तव्य हो जाता है। इसलिये बीमा के लिये एकरित धन इस मरक्षित औद्योगिक सेना को ठीक प्रकार से रखने में व्यय किया जाता है। यह मरक्षित औद्योगिक सेना किसी विशेष उद्योग के लिये ही नहीं रहती पर सारे समाज के हित के लिये ही सरकार इसका पालन पोषण

करती रहती हैं ।

सब बातों के देखते हुये यह कहा जा सकता है कि श्रमिक विभाग काम दिलवाने और उद्योगपतियों व श्रमिकों के पारस्परिक सम्बन्ध को सहयोगपूर्ण बनाने का काम करता है । कुछ सीमा तक इन सम्बन्धों पर यह विभाग अपना नियंत्रण भी रखता है पर अधिकतर प्रवृत्ति यह रहती है कि सरकारी नियंत्रण न रह कर स्वतः ही उद्योगपतियों व श्रमिकों की सहयोग-समितियाँ आदि बनें जिनमें वे स्वयं आपस के मामलों को प्रेमपूर्वक निबटा ले ।

**स्वास्थ्य विभाग**—यह विभाग सन् १९१६ में स्थापित हुआ है । इसका काम स्वास्थ्य सम्बन्धी काम का निरीक्षण करना है पर वास्तव में स्वास्थ्य सम्बन्धी काम की माना बहुत थोड़ी है, प्रमुखतः तो यह विभाग स्थानीय शासन में सम्पन्न रखता है । जो काम पहले स्थानीय-शासन बोर्ड करता था वह इस विभाग में ले लिया और इसको नेशनल इन्स्पेक्टोरेन्स कमिश्नरी के काम से मिला दिया । दूसरे शासन-विभागों से भी कुछ काम हट कर इस विभाग में आ गया । उदाहरणार्थ, शिक्षा विभाग से विद्यार्थियों के स्वास्थ्य की देखभाल का काम व गृह-विभाग से पागलों आदि के सम्बन्ध का काम । दूसरी ओर स्थानीय शासन का सब काम इस विभाग में न आ कर दूसरे विभागों में भी बांट दिया गया जैसे ट्राम गाड़ियों का काम यातायात विभाग में कर दिया गया ।

साधारणतया इस विभाग में निम्नलिखित काम होता है—स्थानीय शासन सस्यामों के हिमाय की जाँच, छूतरोग सम्बन्धी प्रतिबन्ध लगाना, सत्रामण बीमारियों के रोकने का प्रबन्ध करना व दूसरी नगर व ग्राम की शासन-सस्यामों से सम्बन्ध रखने वाली बातों की देखभाल करना ।

इस विभाग के आधीन चार परामर्श दायी समितियाँ स्थापित की गई हैं जो स्थानीय स्वास्थ्य प्रबन्ध, चिकित्सा तथा औषधि सम्बन्धी काम, मान्य-समितियों की कार्यवाही की देखभाल और सामान्य स्वास्थ्य की समस्याओं पर ध्यान रखती हैं । वृद्धावस्था की पेंशन का प्रबन्ध भी इस विभाग में होता है । ग्रन्थों की देखभाल के लिये भी आयोजन है । वासस्थान (Housing) का प्रबन्ध इसका एक मुख्य काम है । अन्वेषण का आरम्भ व उसके लिये आवश्यक सहायता देने का अधिकार भी इस विभाग को दिया गया है । इस विभाग के मन्त्री को सहायता देने के लिये एक पार्लियामेण्टरी सेक्रेटरी और अनेक चिकित्सा अपसरर होते हैं ।



सन् १९१८ के युद्ध काल में कई नये विभाग गठित किये गये पर उनमें से अधिकांश युद्ध के समाप्त होने पर तोड़ दिये गये। जो बचे, उनमें पेंशन विभाग व यातायात विभाग मुख्य थे जो स्थायी रूप में स्थापित हो गये। पेंशन विभाग सन् १९१६ में पार्लियामेण्ट के एक एक्ट द्वारा स्थापित हुआ और इसको पेंशन सम्बन्धी मारा नाम युद्ध-विभाग, नौसेना विभाग व चैलमिया-कमिश्नरी में बाँटा कर सौंप दिया गया। एक दूसरा युद्धोत्तर विभाग जो बड़े महत्व का है वह वैज्ञानिक व औद्योगिक अन्वेषण विभाग है। सन् १९१५ में इसके लिये एक समिति नियुक्त कर दी गई थी। इस समिति को यह काम दिया गया था कि वह पार्लियामेण्ट में मजूर किये हुये अनुदानों को अर्थ विभाग के प्रादेशानुसार वैज्ञानिक व औद्योगिक अन्वेषण के काम में व्यय करे। इस समिति का अध्यक्ष कौमिल का लार्ड प्रेसीडेंट होता है। दूसरे सदस्यों में उपनिवेश मन्त्री, अर्थ मन्त्री, स्टाट-लैण्ड मन्त्री आयरलैण्ड का प्रधान सचिव, व्यापार बोर्ड के अध्यक्ष और पाँच दूसरे व्यक्ति होते हैं। इस समिति की स्थापना के साथ ही साथ एक पुराना देने वाली समिति व एक पृथक् विभाग भी स्थापित किया गया जिनको अन्वेषण सम्बन्धी सत्र प्रार्थना-पत्र भेजे जाते थे। विभाग के आधे में मुख्य मुख्य विषयों पर अन्वेषण करने के लिये विशेष बोर्ड भी नियुक्त किये गये जैसे ईंधन अन्वेषण बोर्ड (Fuel Research Board) आदि।

इन विभागों के अतिरिक्त कई दूसरे विभाग भी हैं जैसे व्यापार विभाग या बोर्ड आफ ट्रेड (जिसे दो भाग हैं (१) नीकरियों का प्रबन्ध व (२) व्यापार और उद्योग) कृषि विभाग मिट्टी विभाग, पोस्टमास्टर जनरल, वमिन्स आफ वर्क्स इत्यादि। ये विभाग अपने अपने काम के अनुसार काम करते हैं। प्रथम महायुद्ध के समय यह प्रथा चल गई कि किसी बड़े राजनैतिक को मन्त्रिपरिषद् का मंत्री बना दिया जाता था पर उसके आधीन किसी सामान्य विभाग का प्रबन्ध न होता था। यह प्रथा द्वितीय महायुद्ध में भी चालू रही।

इण्डिया आफिस—सन् १९४७ के अगस्त मास तक इण्डिया आफिस सेक्रेटरी आफ स्टेट फार इण्डिया का कार्यालय था। सेक्रेटरी आफ स्टेट फार इण्डिया की भिन्नती प्रमुख पाँच सेक्टरों में होती थी। इनके कार्यालय में ही भारतवर्ष के शासन प्रबन्ध का नियन्त्रण होता था। इनके आधीन दो उप-सेक्टर, एक पार्लियामेण्टरी सेक्टर और एक स्थायी सेक्टर होता था। पार्लियामेण्टरी सेक्टर पार्लियामेण्ट का सदस्य होता था पर मन्त्रिपरिषद् का सदस्य न बनाया जाता था। एक पुराना देने वाली समिति भी थी जिसमें कम से कम

तीन और अधिक से अधिक छ व्यक्ति होते थे जिनको सेक्रेटरी आफ स्टेट पाच वर्ष के लिये नियुक्त करता था। यह समिति सेक्रेटरी को अपने काम को अच्छी प्रकार सम्पादित करने में सलाह दिया करती थी। भारतवर्ष के सब मामलों में सेक्रेटरी आफ स्टेट सम्राट का वैधानिक सलाहकार था और वह गवर्नर जनरल व गवर्नरों के काम की देखभाल रखता तथा उनको आदेश देता था। वही इण्डियन सिविल सर्विस की नौकरियां के लिये भर्ती करता था और मन्त्रियों के समान भारतीय मामलों में पार्लियामेण्ट को उत्तरदायी था।

## सिविल सर्विस

सिविल सर्विस कार्यपालिका के हाथ व पैर हैं, जो कार्यशील बना, उसके उद्देश्य को सफल बनाने में सहायक होते हैं। सिविल सर्विस अपनी कार्य पटुता के लिये प्रसिद्ध है। इस सिविल सर्विस का प्राचीन इतिहास बड़ा रोचक है। सोलहवीं शताब्दी से पूर्व ऐसे व्यक्ति देश के दूरवर्ती भागों में शासन प्रबन्ध करते थे जो राजा के दरबारियों में मनोनीत हुये होते थे। उस समय की प्रबन्ध प्रणाली बड़ी दापपूर्ण व असफल थी। शासन कर्मचारियों का काम सोलहवीं शताब्दी के बीच से १८वीं शताब्दी के अन्त तक इतना खराब था कि केन्द्रीय शक्ति को बार-बार नये कानून बनाने पड़ते थे जिनकी प्रस्तावना में शिकायते, शिडकिया, व धमकिया भरी रहती थी। स्थानीय अफसरों के काम की देखभाल करने वाले केन्द्रीय शासन के अफसर न होने से राज्य करो में बड़ा घाटा पड़ता था और प्रजा पर अनाचार तथा अत्याचार भी होता था। राज्य के कानून प्रायः ऐसे व्यक्तियों के द्वारा कार्यान्वित होते थे जो इस कार्य में कुशल न होते थे और जिनको इस काम के लिये सरकार की ओर से कोई वेतन न मिलता था। उस समय न्यायकारी तथा कार्यकारी वर्तव्या का पृथक् विभाजन न हुआ था।

स्थानीय शासन पर केन्द्रीय नियंत्रण १६वीं शताब्दी से आरम्भ होने लग गया था। यह नियंत्रण अवाल पीडित व्यक्तियों के कष्ट को दूर करने के लिये पोरर ला (Poor Law) अर्थात् निर्धन के कानून को अच्छी तरह कार्यान्वित करने के लिये विशेषरूप से आरम्भ किया गया। सन् १६३१ में निर्धन-महाय सम्बन्धी सूचना एवम्बित करने के लिये तथा न्याय प्रबन्ध को सुधारने के लिये आदेश पुस्तक (Book of Orders) में तत्सम्बन्धी आदेश तथा निर्देश प्रकाशित किये गये। गृह-युद्ध के छिड़ जाने से इन केन्द्रीयकरण की गति रुक गई। १७वीं व १८वीं शताब्दी में पार्लियामेण्ट का ध्यान उपनिवेश-सम्बन्धी विषयों में लगा रहा। जब वैधानिक सुधार का समय आया तभी शानन-

प्रबन्ध सम्बन्धी सुधार हुये क्यों कि पहले के बिना दूसरे में सुधार करना असम्भव था और दोनों ही बड़े दोषपूर्ण हो चुके थे। उभर गमक केतन-भांगी राजपरम्पारियों की न कोई निर्यात नहीं थी न निगाह बित्ताय। इसलिये केन्द्रीय शासन का उन पर नियंत्रण भी बर्तन हो सकता था। बहुत से केतन, पाने वाले राजपरम्पारी समर्थकन उन्नियेन में जाकर भोज उभया करने थे।

सन् १८५५ में वर्तमान गिविल सर्विस का श्रीगणेश हुआ। यह बड़े घातक की बात है कि मैसाचुसेट्स ईस्ट इण्डिया कम्पनी के अधीन भारतीय गिविल सर्विस की भर्ती के लिये जो योजना बनाई उसी के अनुरूप ब्रिटिश गिविल सर्विस को भी बना कर सुधार करने की योजना बनाई गई। लार्ड जान रसेल (Lord John Russell) प्रधान मंत्री व सर चार्ल्स युड अर्थ-मंत्री ने शासन प्रबन्ध के विभिन्न विभागों में वृष्टिस्तार करने का काम सरकार के ट्रिनिटियन व सर स्टुवार्ट नाथेकोट की सौंपा। उनकी रिपोर्ट सन् १८५३ में प्रकाशित हुई और इसकी योजना का बड़ा स्वागत हुआ। शासन की विभिन्न नीतियों में भर्ती के लिये एक विशेष परीक्षा का आयोजन किया गया। उन्होंने यह सिफारिश भी की कि प्रतियोगितात्मक परीक्षाओं के लिये सामान्य शिक्षा न कि विशेष शिक्षा का माप रखा जाय। इन परीक्षाओं का प्रबन्ध करने के लिये सन् १८५४ में एक गिविल सर्विस कमीशन की नियुक्ति कर दी गई। कमीशन को प्रतियोगिताओं की योग्यता, आयु, स्वास्थ्य, शिक्षा तथा साधारण जानकारी आदि की निश्चय करने का भार सौंप दिया गया। पर कमीशन की परीक्षा में सफलता केवल अनुमतिदायक थी, वह गिविल सर्विस के लिये अनिवार्य न की गई थी क्यों कि बिना कमीशन के प्रमाणपत्र पाये हुये व्यक्ति यदि परित्यक्त आयु के होते थे तो वे भी नीतियों में भर्ती किये जा सकते थे।

सन् १८७० में बड़ी आ कर नीतियों में नियुक्ति करने की प्रणाली की ठीक व्यवस्था हो पाई जब (१) नीतियों में भर्ती होने से पूर्व प्रतियोगितात्मक परीक्षा अनिवार्य कर दी गई (२) व्यवसायी पदों के कर्मचारियों के लिये इस परीक्षा के बन्धन हटाने का अधिकार कमीशन को दे दिया गया (३) कुछ कर्मचारियों की नियुक्ति सीधे राजा द्वारा होने का आयोजन कर दिया गया (४) विभागाध्यक्षा को यह अधिकार दे दिया गया कि कमीशन की सम्मति से वे कुछ पदों के लिये परीक्षा का प्रतिबन्ध हटा सके और (५) अर्थ विभाग को विभागों के संगठन करने का अधिकार दे दिया गया। इसके पश्चात् भी

कई कमोशन नियुक्त किये गये जिन्होंने नौकरियों के सम्बन्ध में विस्तार पूर्वक नियमावली आदि बना कर सिविल सर्विस को विलुप्त व्यवस्थित रूप दे दिया।

वर्तमान सिविल सर्विस प्रणाली ने, जिसका मूलसिद्धान्त खुली प्रतियोगिता है, विभिन्न श्रेणियों के कुशल राजकर्मचारी प्रदान किये हैं। इस समय इंग्लैंड में लगभग ५ लाख या इससे भी अधिक व्यक्ति विभिन्न शासन विभागों में काम करते हैं। प्रबन्धकर्ता अफसर नौकरियों के लिये वही काम करते हैं जो काम शरीर में भस्तिष्क करता है और ये लोग अधिकतर आक्सफोर्ड और केंब्रिज के विश्वविद्यालयों में शिक्षा पाये हुये होते हैं।

राजकर्मचारियों को किसी राजनैतिक दल में शामिल होने की अनुमति नहीं होती। स्थायी नौकर होने के कारण उनका काम यही है कि मन्त्रियों व विभागाध्यक्षों की नीति और आज्ञाओं को उनके आदेशानुसार कार्यान्वित करें।

### पाठ्य पुस्तकें

- Allen, C. K.—Bureaucracy Triumphant (1931).  
 Allen, C. K.—Law in Making. (1927).  
 Allen, C. K.—The Development of Civil Service (1922).  
 Cripps, Sir Stafford—Democracy up to date (1939)  
 Finer, H.—Theory and Practice of Modern Government, pp, 1163—1514.  
 Greaves, H. R. G.—The British Constitution, ch. VII.  
 Laski J. H.—Parliamentary Government in England (1938), pp. 309—359.  
 Low, Sir Sidney.—Governance of England, pp. 199—217.  
 Gretton,—The King's Government.  
 Marriot—English Political Institutions, ch, V.

## अध्याय १

### अंगरेजी न्यायपालिका

“पालियामेण्ट में एक्ट स्वयं-परिचालित नहीं होते; उन्हें प्रयोग में लाना पड़ता है। प्रयोग त्रिया के अन्तर्गत न्यायालय द्वारा उनकी व्याख्या का भी समावेश किया जाता है क्योंकि ब्रिटिश नागर-विधान का यह सिद्धान्त है कि बेचन स्पष्ट व मंद्ग रहित नष्ट ही—घोर स्यात् वे भी नहीं—किंगी व्यक्ति का यह अधिभार छीन सकते हैं कि यह धारा तथा वे अभिप्राय को न्यायालय द्वारा स्थिर कर सकता है”

(एच० जे० वास्की)

“जहाँ न्यायाधीशों की दृष्टि के मामले ही न्याय का अन्वय में प सत्य का अन्वय में हनन होना हो और न्यायाधीश विरुद्ध-विमूढ़ की तरह यह सब देखते रहते हों वहाँ न्यायाधीशों को मरना हुआ ही समझना चाहिये। न्याय के हनन में हनन करने वाले का नाश हो जायगा। न्याय की रक्षा में रक्षक की रक्षा होगी”

(स्वामी दयानन्द)

ब्रिटेन की न्याय प्रणाली परम्परागत नीति नियमों पर आधारित है जिसका मूलभूत सिद्धान्त है न्याय शासन (Rule of Law)। इस न्याय संगठन में वे संस्थाएँ और न्यायालय हैं जो समय समय पर प्राचीन काल में बिना किसी पूर्वनिश्चित युक्ति के स्थापित होते गये। इसीलिये इनका मूल-भूतियाँ जैसा रूप हो गया था जिसको ठीक करने के लिये सन् १८६० के पश्चात् इसमें बड़ा सुधार करना पड़ा।

### विधि-शासन

(Rule of Law)

अंगरेजी न्याय-संगठन तब तक अच्छी तरह बुद्धि मग्न नहीं हो सकता जब तक हमें रुल आफ ला अर्थात् विधि-शासन के इस मूलभूत सिद्धान्त के

प्रोफेसर डायसी द्वारा समझाये दिये तीन सिद्धान्तों को पिछले पृष्ठों पर देखिये।

सब अनुमानों को स्पष्टतया न समझ ले। इस सिद्धान्त से स्वेच्छाचार के स्थान पर विधिपूर्वक बनाये हुये कानून को प्रतिष्ठित कर दिया गया है। इसने कानून की दृष्टि में सब श्रेणियों व वर्गों के व्यक्तियों की समानता मान्य कर दी है। सब से बड़ी बात तो यह है कि शासन-विधान को भी इंगने साधारण कानून की नींव पर ही खड़ा किया है।

**विधि-शासन के अपवाद—**विधि-शासन में कुछ अपवाद भी मान लिये गये हैं। इन अपवादों में राजा प्रथम है। 'राजा कोई गलती नहीं करता' इस कानूनी सिद्धान्त के अनुसार राजा पर कोई माल या फौजदारी का अभियोग नहीं लगाया जा सकता। यदि राजा कोई अपराध करता है तो उसे किसी न्यायालय में उपस्थित होने के लिये आदेश नहीं दिया जा सकता। उसे पागल करार देकर डाक्टरों की देख रेख में रखा जा सकता है पर किसी भी कानून से उस पर उसी के न्यायालयों में मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। इसी प्रकार सम्पत्ति सम्बन्धी मामलों में या प्रजा के किसी व्यक्ति की राजा द्वारा हानि हो जाय तो वह केवल राजा से प्रायश्चात कर सकता है और राजा चाहे तो अपनी कृपा दृष्टि से, न कि प्रार्थी के अधिकार की रक्षा के लिये, उस क्षति को पूरा कर दे। इसके सिवाय और कोई दूसरा उपाय नहीं है। दूसरे अपवाद में राज्य के अफसर आते हैं। अपने सरकारी काम में यदि वे कोई काम करते हैं जिससे किसी कानून का उल्लंघन होता है तो वैयक्तिक रूप से उन पर कोई मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। उसके ऐसे सब कामों के लिये राज्य ही जिम्मेदार समझा जाता है। तीसरे, यदि न्यायाधीश अपने अधिकार क्षेत्र से बाहर भी अनजाने कोई अपराध कर दें तो वे वैयक्तिक रूप से अपराधी नहीं ठहराये जा सकते। छोटे मजिस्ट्रेट (Justices of the Peace) भी यदि द्वेषपूर्ण व्यवहार न करें तो अपने अधिकार क्षेत्र के भीतर किसी राजकीय कार्यवाही के लिये अपराधी नहीं ठहराये जा सकते।

**विधि-शासन से अनुमानित नागरिक अधिकार—**यह कहा जाता है कि इंग्लैंड में नागरिक अधिकारों की घोषणा के अभाव की पूर्ति विधि शासन द्वारा होती है। इस विधि शासन के सिद्धान्त से कुछ नागरिक अधिकार अनुमान द्वारा मान्य हो गये हैं जिनको न्यायालय निर्णय देते समय शिरोधार्य करते हैं। ये अधिकार हैं—(१) दैहिक स्वतन्त्रता का अधिकार (२) वाक् स्वातन्त्र्य का अधिकार (३) सार्वजनिक मभा करने का अधिकार। दैहिक स्वतन्त्रता के अधिकार के कारण कोई भी व्यक्ति बिना किसी कानून-भंग या अप-

राधी हूये बन्दी नहीं बनाया जा सकता और उगवा अपराध माध्याम न्यायालय द्वारा निर्णीत होगा। कोई भी न्यायालय किसी व्यक्ति को दण्ड देने की शक्ती नहीं दे सकता जब तक उम व्यक्ति का अपराध सिद्ध न हो जाय। प्रत्येक न्यायालय अपराध सिद्ध करने में उम व्यक्ति को अपराध राशय का पूरा प्रथम देगा। यदि कोई कमजारी किसी नागरिक को पकट कर जेल में बन्द कर दे तो वह नागरिक हेंडियम राशय की निमित्त आना के लिये न्यायालय में प्रार्थना कर सकता है जिसमें उमे न्यायालय के सम्मुख उम्मित करना पड़ेगा। उमे परधान उगवे अपराध की परीक्षा आरम्भ होगी। विधि सामन के अनुसार व्यक्ति अपनी रक्षा के लिये उन प्रयोग करने का अधिकारी भी है। अपने ऊपर लिये हूये आक्रमण के बचने के लिये यदि वह उन प्रयोग करे तो वह उसका अपराधी नहीं समझा जायगा।

वाक्स्वातन्त्र्य का अधिकार इंग्लैण्ड में विधि सामन द्वारा ही प्राप्त है जब कि फ्रांस, बेल्जियम आदि देशों में हमरा उल्गेर सामन विधान में कर दिया गया है। इंग्लैण्ड में प्रत्येक व्यक्ति को अधिकार है कि वह जो चाहे सो वह सकता है और किसी के बारे में जो चाहे लिख सकता है। अनिवार्य केवल यही है कि यदि वह कोई ऐसी बात नह या लिख कर प्रकाशित करे जिसके बहने या प्रकाशित करने का उम बानून में अधिकार प्राप्त न हो। ऐसी दशा में वह दण्डनीय समझा जायगा। उदाहरण के लिये कोई ऐसी बात नहीं बही जा सकती जो किसी व्यक्ति की निन्दा करती हो, झगता हिमाद फैलानी हो या धर्म के विरुद्ध हो। इंग्लैण्ड में समाचार पत्रों पर कोई विमर्श नियन्त्रण नहीं लगाये गये हैं, वे माधारण बानूना में ही प्रतिबन्धित हैं।

जब दीहिक स्वतन्त्रता और वाक्स्वातन्त्र्य का अधिकार मान्य है तो सार्वजनिक सभा करने का अधिकार अपने आप ही सिद्ध है। हमरे देशों में यह अधिकार शासन विधान द्वारा दिया जाता है। इसलिय जब तक सान्ति भंग होने का भय न हो (केवल सन्देह ही न हो) तब तक किसी भी सम्मेलन या सभा को होने दिया जाता है और उमे अवैध घोषित नहीं किया जाता। यदि उस सभा या सम्मेलन का उद्देश्य शंभ है और सभा करने वालों का अभिप्राय ऐसा है जो किसी बानून के विरुद्ध बही है।

सब व्यक्ति एक ही बानून व एक प्रकार के न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र में रहते हैं। सरकारी कर्मचारियों के लिये पृथक् न्यायालय नहीं बने हुये हैं। इन सब न्यायालयों में साधारण बानून के अनुसार ही अपराध की परीक्षा

की जाती है। इसलिये साधारण नागरिक को यदि किसी राजकर्मचारी से हानि पहुँचे तो वह किसी भी न्यायालय में उस कर्मचारी के विरुद्ध अभियोग लगा सकता है। इस प्रथा के विपरीत यूरोप के देशों में सरकारी कर्मचारियों पर लगाये हुये अभियोगों की सुनवाई के लिये प्रशासन-न्यायालय हैं जिनमें प्रशासन-न्याय (Administrative Law) के अनुसार, न कि साधारण कानून के अनुसार, अपराध की परीक्षा होती है।

विधि शासन प्रभुत्व अब कुछ समय से घटता जा रहा है। उसके कई कारण हैं। पहला तो यह कि हाल ही में पार्लियामेंट ने कुछ ऐसे ऐक्ट पास कर दिये हैं जिनसे राजकर्मचारियों को न्याय करने के अधिकार दे दिये गये हैं। फौजदारी ऐक्ट, ऐज्यूकेशन ऐक्ट के अन्तर्गत मामले न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र के बाहर रम दिये गये हैं। उन मामलों में उन विभागों के अपसर अपना निर्णय देकर तय करते हैं। दूसरे, भ्रष्टाचार सचो की यह प्रवृत्ति बढ़ती जा रही है कि वे अपने आन्तरिक सगठन में न्यायालयों का हस्तक्षेप सहन नहीं करना चाहते चाहे सगठन के नियमों से किसी व्यक्ति की स्वतन्त्रता कितनी ही प्रतिबन्धित होती हो। तीसरे, कुछ व्यक्ति यह कहते हैं कि उनके कार्य समाज के हितकारक हैं। हालांकि कानून की दृष्टि से वे हेय हैं। वे कानून का इसलिये विरोध करते हैं। चौथे, नियमावली बनाने, अर्थाई आदेश, आर्डर्स-इन कौंसिल आदि निवालेन के अधिकार भी अधिकाधिक बढ़ते जा रहे हैं। ये बहुत कुछ कानून के समान ही लागू होते हैं पर कोई न्यायालय इनके कार्य रूप करने में हस्तक्षेप नहीं कर सकता।

अंगरेजी न्यायपालिका के दूसरे सिद्धान्त—न्यायशासन के सिद्धान्त के अतिरिक्त अंगरेजी न्याय-प्रणाली के कुछ दूसरे सिद्धान्त भी हैं जो दूसरी किसी न्याय-प्रणाली में नहीं मिलते। सारा न्याय सगठन इस प्रकार सगठित है कि मनुष्य व्यक्ति उस तब आशानी में पहुँच सकते हैं। न्यायालय दो प्रकार के हैं माल व फौजदारी (व्यवहारी व दण्ड न्यायालय) और इन दोनों की कई श्रेणियाँ हैं, मनु में छोटे न्यायालय, पुनर्विचार न्यायालय और अपील न्यायालय। इन न्यायालयों के न्यायाधीश स्वतन्त्र व निरपेक्ष रहने हैं उन पर कार्यपालिका का किसी प्रकार का नियन्त्रण नहीं रहना न उनके काम में वह हस्तक्षेप कर सकती है। परिणामस्वरूप सब के साथ एकसा न्याय वगता जाना है। यह इसलिये सम्भव है क्योंकि कि न्यायाधीशों को तब तक उनके पद में हटाया नहीं जा सकता जब तक उन के विरुद्ध पक्की तरह से अपराध सिद्ध न हो गया हो। जब तक वे अपने पद पर रहते हैं उनके वेतन में कमी नहीं की जा सकती। पार्लियामेंट



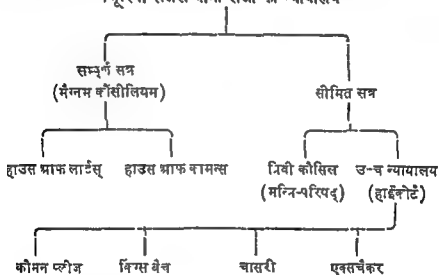
के दोनों गद्दा की प्रार्थना पर ही वे गद्दा द्वारा हटाये जा सकते हैं। ट्रगैण्ड की न्यायपालिका के इतिहास में ग्रेट आफ मैजिस्ट्रेट में अब तक गियाम सार्ड मैग्मफील्ड के सिवा भी न्यायाधीश की गवर्नरगद्दा पर गद्दे नहीं हुआ और पार्लियामेण्ट में न्यायाधीशों के गद्दान व्यवहार के सम्बन्ध में वाद विवाद के बहुत कम प्रयोग प्राप्त हुये हैं। न्यायाधीश अयोग्य भूते ही रहें हैं पर वे ईमान नहीं रहें।

**इंग्लैण्ड में जूरी (पंच) प्रणाली**—धर्मराजी न्यायपालिका की एक और विशेषता है। यह है जूरी या पंचप्रणाली। इस प्रणाली का जन्म १२ वीं शताब्दी में हुआ। अब की तरह रहित पञ्च गद्दाही गुन कर निर्णय न दिया करते थे, वे अपनी जानकारी के आधार पर ही या परम्परा का सहारा लेकर निर्णय दिया करते थे। बाद में गद्दाह की हैमियन को छोड़ कर वे बेबन वास्तविकता का निर्णय करने लगे रह गये। १६ वीं शताब्दी में पंचों को अगस्त्य निर्णय देने पर दण्ड भी दिया जाता था पर १६७० में इस प्रकार के दण्ड में मुक्ति कर दी गई। पंच प्रणाली अब दोनों भाल व पौजदारी मुकदमा में प्रचलित है। पंच समुदाय में १२ व्यक्ति होते हैं जिसका यह कर्तव्य होता है कि वे वास्तविकता का पता लगायें और न्यायालय को निर्णय दण्ड महायता करें। पंच समुदाय मारे मुकदमे की गुनता है और गुनने के बाद यह बतलाता है कि वह व्यक्ति जिस पर अभि योग लगाया गया है अपराधी है या नहीं।

**न्यायपालिका का संचित इतिहास**—नैमगन-वाल में राजा की निर्वन्ता के कारण गावा नगर व जिलों में न्यायप्रबन्ध राजा के निषण्ण में पर रहता था और राजा की इन स्थानों व न्यायालय तक पहुँच न थी। जब नैर्मन विजय के पदचातु निर्मन राजाभा न शान्ति स्थापित कर अपने आप को अच्छी तरह प्रतिष्ठित कर लिया तब य राजा की शक्ति का प्रभाव राज्य के बाने बाने में जमने लगा। पहल पहले तो राजा ने जहा महा न्यायानय के काम में हस्तक्षेप करना आरम्भ किया। धीरे धीरे यह प्रवृत्ति इतनी बढ़ी कि हैनरो प्रथम जब गद्दी पर बैठा तो उमन न्याय प्रवच को कन्दस्थ व सुव्यवस्थित करने का काम अपन हाथ में लिया। इस ओर कदम बढ़ान में सब में पहला काम जो किया गया वह यह था कि अमरुशील न्यायाधीशों को घूम घूम कर अभियोगों की गुनवाई करन के लिये और उनका निबटारा करने के लिये चारा चार भेजना आरम्भ किया। प्राय ये न्यायाधीश क्यूरिया रेजिस (Curia Regis) के सदस्य होते थे और राजा इनसे देश की परिस्थिति के बारे में जानकारी भी प्राप्त कर लेता था। जब इन न्यायाधीशों का काम बढ़ा और क्यूरिया रेजिस को यह बड़

नाई होने लगी कि राजकीय शासन प्रबन्ध में राजा की सहायता के साथ साथ न्याय-सम्बन्धी यह काम भी भली प्रकार करे तो इस काम की पहले दो, फिर तीन शाखाओं में बांट दिया गया और प्रत्येक शाखा का काम पृथक् पृथक् व्यक्तियों को सौंप दिया गया। पर मैग्नाम कौंसिलियम (Magnum Concilium) सब मामलों, न्याय-सम्बन्धी व दूसरे शासन सम्बन्धी, में सर्वोच्च सरा वनी रही। जब यह पार्लियामेण्ट के रूप में परिणत हो गई तब भी इसके न्याय सम्बन्धी कर्तव्य ज्यों के त्यों बने रहे। इस प्रकार पार्लियामेण्ट के अतिरिक्त कई न्याय संस्थायें स्थापित हो गईं जिनमें विभिन्न प्रकार के मुकदमों की सुनवाई होती थी। इस विकास को एक रेखा चित्र से आसानी से समझा जा सकता है।

### क्यूरिया रैजिस यानो राजा का न्यायालय



हाउस आफ लार्ड्स और हाउस आफ कामन्स के इतिहास का वर्णन हम पहले ही कर चुके हैं।

एक्सचैकर क्यूरिया रैजिस का आर्थिक गण था और उन मुकदमों को निबटाता था जो राजकीय कर आदि से सम्बन्ध रखते थे।

किंग्स बेच को हैनरी द्वितीय ने सन् ११७८ में पृथक् रूप से स्थायी न्यायालय स्थापित किया। इसमें क्यूरिया के सदस्यों में से पांच व्यक्ति न्यायाधीश नियुक्त होते थे और इसने निबटारा हुये मुकदमों की अपील सीधी राजा के पास हो सकती थी।

मैग्ना चार्टा ने कौमन प्लेज के न्यायालयों की स्थापना का प्रबन्ध करा दिया था। इनमें समय समय पर प्रजा के लोगों पर पारस्परिक झगड़ों का निव-

राज होता था ।

उत्तुंग मीनों न्यायालय कृत्विग रीजिस्टर में ही उल्लेख हुये थे । ईंगरी मनीष में मगर में इन मीनों में मुख्य अथवा न्यायाधीश नियुक्त कर दिये गये, पर इनके वेस्टमिन्स में बैठकर इंगी धार की कमी थी कि समस्त में समानता न थी और इनका अधिकार क्षेत्र स्पष्ट रूप से निर्धारित न किया गया था । इस कमी को दूर करने के लिये पार्लियामेन्ट ने सन् १८७३ का जूरीवेयर ऐक्ट पास किया जिसमें और सुधारों के साथ साथ ही मीनों न्यायालय भिन्न कर एक न्यायालय के रूप में कर दिये गये । सन् १८८१ के एक दूसरे ऐक्ट में से हाईकोर्ट उच्च न्यायालय के एक विभाग में भिन्न दिये गये ।

कोर्ट ऑफ़ कॉमन लॉ मजिस्ट्री लॉको के अन्त में स्थापित हुई । कॉमन लॉ (Common Law) न्यायालयों के निर्णयों में लोगों को समान न होता था तो वे राजा में अपील करने से और राजा उनकी अपील को त्यागकर के पास भेज दिया जाता था । इस प्रकार कुछ दिनों में कॉमन लॉ भी एक पृथक् न्याय गया बन गई । सन् १८७३ के एक में कोर्ट ऑफ़ कॉमन लॉ उच्च न्यायालय वाली हाईकोर्ट का ही एक विभाग बना दिया ।

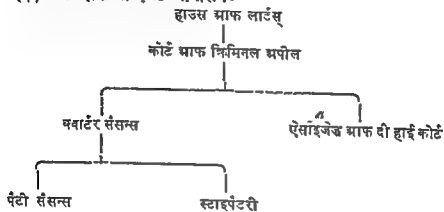
यद्यपि उत्तुंग मय न्यायालय कृत्विग रीजिस्टर में ही उल्लेख हुये पर फिर भी कृत्विग न्यायालय कृत्वी रही और बड़े मुकदमों को नियंत्रित थी । जब ईंगरी मजिस्ट्री मिशनरीस हूआ तो उसने कोमिन की एक समिति बनाई जिसको देश में जालि स्थापित करने के हेतु बड़े बड़े न्यायाधीश व दण्ड देने वाले अधिकार दे दिये । यह समिति कोर्ट ऑफ़ स्टार चेम्बर के नाम से प्रसिद्ध हुई और इसकी स्थापना के पीछे जो उद्देश्य था वह राजनैतिक था न कि प्रशासनिक । बाद में इसका नाम हाई कमिशन कोर्ट पड़ा, पर इस ने बड़े कठोर दण्ड दिये जिसमें मह बड़ी असुविधा हो गई जिससे कारण पार्लियामेन्ट ने सन् १९४१ में इसे तोड़ दिया । पर इससे राजा का अधिकार जिसमें वह अपनी राजा की प्रार्थना गुन मनता था नहीं छीना गया बल्कि वह इगर्दण्ड से बाहर रहने वाली प्रथा की प्रार्थना गुनने का । इसलिये प्रिन्सी कोमिन की जूडिसियल कमिटी की स्थापना हुई जो ब्रिटिश साम्राज्य की सब में उची अदालत है ।

इन न्यायालयों के अनिश्चित कुछ दूसरे न्यायालय भी स्थापित हुये जैसे कोर्ट ऑफ़ एडमिरल्टी, जिसमें समुद्र में किये हुये अपराधों के दण्ड की व्यवस्था होती थी, और घम न्यायालय जिसमें राजकीय धर्मसंघ के अधिकार क्षेत्र में आने वाले मामले नियंत्रित जाते थे ।

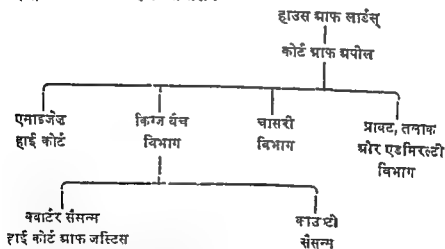
इन सारी न्याय संस्थाओं को एक सूत्र में बांधने के लिये व इनके संगठन और कार्य पद्धति में समानता लाने के लिये ही पार्लियामेण्ट ने सन् १८७३ और १८७६ के बीच न्यायपालिका का पुनर्संगठन किया।

वर्तमान न्यायपालिका का संगठन नीचे दिये हुये रेखा चित्र से भली प्रकार समझ में आ जायगा।

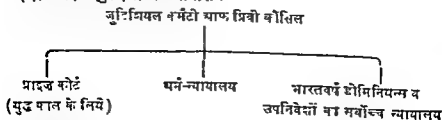
(१) फौजदारी या दण्ड-न्यायालय :—



(२) माल या व्यवहार न्यायालय :—



(३) विशेष मुकदमों के न्यायालय :—



इंग्लैंड में हाउस आफ् मार्ट् ही सर्वोच्च न्याय-मण्डल है जहाँ मान्य वोजदारी के मुकदमा की सुनवाई होती है। जब हाउस ऑफ् मान्य के नियम बँटता है तो लार्ड चांसलर प्रधान का पद ग्रहण करता है और मार्ट् आफ् प्रीमियर इन ऑफिशियल व पीयर जो न्यायाधीशों का पद प्राप्त करते हैं वे होते हैं या वर चुने होते हैं उनकी सामुदायिक से ही मदद की बंटव सम्पन्न की जाती है चाहे और दूसरे पीयर उत्पन्न हो या न हो। प्रिन्सीपैल की जुद्धिमत्ता नैतिकी में उपस्थिति और क्षमताओं के मुकदमा की न्याय प्रणाली होती है। इन नैतिकी का लार्ड चांसलर भी मदद होता है और उनके प्रतिनिधियों के मार्ट् आफ् प्रीमियर इन ऑफिशियल भी होते हैं जो हाउस आफ् मार्ट् में जब मदद प्रीमियर सुनने के लिये बैठता है, उपस्थित रहते हैं। इन नैतिकी में सामान्य के जिस देश के मुकदमा जाता है वहाँ का भी एक न्यायाधीश बैठता है।

कोर्ट आफ् प्रीमियर में एक मास्टर आफ् लॉ और पांच लार्ड न्यायाधीश होते हैं। इस न्यायालय में मान्य की व्याख्या-सम्बन्धी पुनर्विचार ही नहीं होता बल्कि घटना सम्बन्धी प्रश्नों पर भी पुनर्विचार होता है।

चांसरी विभाग में पांच न्यायाधीश होते हैं और चांसलर अध्यक्ष होता है। विभाग और विभाग में १५ न्यायाधीश होते हैं और प्रीमियर बोर्ड में दो। इस प्रकार हाईकोर्ट २३ न्यायाधीशों से बनती है। काम को सुविधा के लिये इसके विभाग बना दिये गये हैं जिनमें अपने अपने अधिकार क्षेत्र व अन्तर्गत मुकदमों की सुनवाई होती है। प्रायः एक ही न्यायाधीश एक मुकदमे को सुनता है इसलिए हाईकोर्ट २३ न्यायालयों जिनका काम करता है।

न्यायपालिका में लार्ड चांसलर सबसे महत्त्वपूर्ण व्यक्ति है क्योंकि वह बृहत्तम न्यायपालिका का वह अपने पद के कारण ही अधिकार होता है। इनके अधिकार वह मन्त्रिपरिषद् का सदस्य भी होता है। उसका बानूनी ज्ञान बड़े ऊँचे दर्जे का होता है। उसका न्यायमन्त्री कहा जा सकता है क्योंकि वह परिषद् के साथ ही साथ अपना पद ग्रहण और पद-त्याग करता है। वह अपने पद का सदस्य बना रहता है पर न्याय के मामलों में बानून का पक्का समर्थक बना रहता है।

काउण्टी कोर्टों में ५० पीण्ड तक के मुकदमा का निबटारा होता है, किन्हीं में १०० पीण्ड तक के मुकदमे भी सुने जाते हैं। जिन मुकदमों में २० पीण्ड से अधिक का प्रश्न हो उनकी अपील हाईकोर्ट में हो सकती है पर ५० पीण्ड से अधिक वाले मुकदमा की प्रथम सुनवाई हाईकोर्ट में ही होती है।

एसाइजेज (Assizes) के भ्रमणशील न्यायालय हैं जिनके न्यायाधीश वर्ष में तीन या चार बार निश्चित नुमरो में जाकर माल व वोजदारी के मुकदमे सुनते और तय करते हैं। इस काम के लिये काउण्टी को माइ जिलो

या सर्किटो (Circuits) में बाट दिया जाता है। ये न्यायालय बड़े बड़े अपराधों के मुकदमों की परीक्षा करते हैं। दूसरे छोटे मुकदमों क्वार्टर सैसन्स (Quarter Sessions) कहाने वाले न्यायालयों में सुने जाते हैं। इनमें उस वाउण्टी के दो या दो से अधिक मजिस्ट्रेट न्याय करते हैं।

जैसे हमारे देश में कुछ उच्च व्यक्ति अपने नगर या जिले में अवैतनिक मजिस्ट्रेट (Honorary Magistrate) बनाये जाते हैं ऐसे ही इंग्लैण्ड में जस्टिमेज ऑफ़ दी पीस (Justices of the Peace) नियुक्त किये जाते हैं। वे कोई वेतन नहीं पाते और प्रायः जीवन भर इस पद को ग्रहण किये रहते हैं। वे अपने नगर के छोटे मुकदमों सुनते और अपनी बुद्धि व सद्भावना के सहारे उनको तय करते हैं।

सब फौजदारी मुकदमों में पंच-प्रणाली अपनायी जाती है। माल के मुकदमों में भी पंचों की सहायता ली जा सकती है। पर छोटे-छोटे मुकदमों में ऐसा नहीं किया जाता। प्रायः २० पीण्ड से अधिक के मुकदमों में पांच पंचों की सहायता ली जाती है। न्यायाधीश जन्म भर के लिये नियुक्त किये जाते हैं और वे अपने काम में स्वतन्त्र व सुरक्षित रहते हैं। इन सब बातों के कारण अंगरेजी न्यायपालिका राजनैतिक प्रभावों से परे और स्वतन्त्र है।

### पाठ्य पुस्तकें

Blackstone—Commentaries.

Carter, A. T.—History of the English Courts  
(1935 edition).

Dicey, A. V.—Law of English Constitution  
(1939 edition).

Finer, H.—Theory and Practice of Modern  
Government (Selected portions).

Greaves, H. R. G.—The British Constitution,  
pp. 211—221.

Holdsworth—History of English Law.

Laski H. J.—Parliamentary Government in  
England, ch. VII.

Marriot, J. A. R.—English Political Institutions,  
ch. XII.

Mellwain, C. H.—High Court of Parliament and its  
Supremacy (1910).

Potter, H.—Historical Introduction to English  
Law and its Background (1932).

Poole, A. L.—English Constitutional History  
(9th edition), pp. 130-161, 726-743.).

# दसवां अध्याय

## अगरेजी स्थानीय शासन

"स्वतन्त्र राष्ट्रों की शक्ति उनके नागरिकों की स्थानीय गभाओं में रहती है। विज्ञान के जिन ओ काम प्राथमिक शिक्षादय करते हैं वही काम नगर गभाओं स्वतन्त्रता के जिये करती हैं। ये गभाओं स्वतन्त्रता की जाता तब पढ़ावानी है, ये मनुष्यों को यह सिखाती हैं कि इस स्वतन्त्रता का जिन प्रकार प्रयोग व भोग किया जाय। कोई राष्ट्र स्वतन्त्र सरकार भन्ते ही स्थापित कर के पर स्थानीय शासन सम्पादा के बिना उगमें स्वतन्त्रता की भावना नहीं रह सकती" (टौनविलि)

स्थानीय शासन का प्रयोजन—स्थानीय शासन स्वतन्त्रता उन्नति और सामाजिक नियन्त्रण के बीच समझौता-स्वरूप है। 'जिन क्षेत्रों में तब-शासन, अनुपालनी प्रतिनिधित्व आदि की मृत्तिका आती है उगी में इनकी भी गिनती है। सामूहिक अभेदकारी उग व्यवहार के अत्याचार से इनके द्वारा ही बचत हो सकती है जिसमें व्यक्तियों की मौलिकता पर नाना भौह मिकोटे जाने हैं और उनको एवसा बसाने आनी प्रयासों से बचन कर नष्ट करने का प्रयत्न किया जाता है।"७

स्थानीय शासन के बिना जनता में नागरिक भावना जाग्रत नहीं हो सकती और राष्ट्र की बही प्रावृत्ति स्थिति होगी जिसका वर्णन होम ने किया है। यह बात अब सब मानने लग गये हैं कि स्थानीय शासन नगर में हो या ग्राम, में, जिले में हा या प्रान्त में, जितना ही अच्छा होगा उनसे ही वहा के निवासी सुखी व सम्पन्न रहने। इसीजिये मसार के सब सम्भ्य देशों में (भारतवर्ष की छोड़ कर) शासन का बहुत बडा भाग राजधानिया में बैठी हुई सरकार द्वारा न होकर सारे देश में फैली हुई स्थानीय शासन सम्पादा द्वारा सम्पादित होता है।

अगरेजी स्थानीय शासन का इतिहास—स्थानीय स्वायत्त शासन इंगलैण्ड में सबसे प्राचीन है यहा तक कि समार भर के स्थानीय लोकतन्त्र की यही प्रणाली जन्मदात्री है। इस प्रणाली का सब से अधिक सम्पा और

त्रमिक इतिहास है। यह बड़े लम्बे ऐतिहासिक विकास के परिणाम का फल है। सैक्सन काल में शायर, हण्ड्रेड, नगर (Townships) बबरो थे। नार्मन-विजय के पश्चात् शायर काउण्टी में, नगर मैनरो में और बरो सनद प्राप्त म्यूनिसिपैलिटियो अर्थात् नगर पालिकाओं में परिणत हो गये। दी हण्ड्रेड तो समाप्त ही हो गयी। इसी बीच में पैरिश का जन्म हुआ और उसने नगरों (Townships) का स्थान ले लिया, यद्यपि प्रारम्भ में इसकी स्थापना का अभिप्राय घरेलू सभ के मामले की देखभाल करना भर था। १८ वीं शताब्दी के अन्त तक केवल काउण्टी (County), बरो (Borough) और पैरिश (Parish) ही जीवित रह गये। काउण्टी का शासन जस्टिस आफ दी पीस (Justice of the Peace) करते थे और बरो का शासन उसका फ्रीमैन (Freeman) करता था। बरो और पैरिश का शासन-संगठन लोकतन्त्रात्मक या श्रौंग लोग अपने अपसरो को स्वयं ही चुनते थे। ट्यूडर और स्टुअर्ट राजाओं की निरकुशता का इस पर कोई हानिकारक प्रभाव नहीं पड़ा। पर १७ वीं शताब्दी के अन्त में औद्योगिक क्रान्ति ने सारी परिस्थिति को बदल डाला, गावों के रहने वाले शहरों में जाकर रहने लगे जहाँ पर शिक्षा, स्वास्थ्य-रक्षा, निर्धनों की देखभाल आदि की समस्याएँ पैचीदा होने लगीं। सरकार ने पुरानी सस्थाओं को तो न मिटाया पर नई सस्थाएँ बना दी जैसे स्थानीय सुधारक जिले जो स्वास्थ्य आदि सार्वजनिक सुविधाओं की देखभाल करते थे और पूअर ला यूनियन (Poor Law Union) आदि। इसका परिणाम यह हुआ कि इन स्थानीय सस्थाओं की सरया सन् १८८३ में बढ़ कर २७,००० हो चुकी थी और उनका अधिकार क्षेत्र पूयक् पूयक् न हो कर एक दूसरे से मिले रहने से बड़ी अधा-धुन्धी बन रही थी।

१९ वीं शताब्दी में स्थानीय शासन का सुधार—इन कठिनाइयों के कारण पर विरोध उत्पन्न हुआ आन्दोलन (Liberal Movement) के उठने से पार्लियामेण्ट ने स्थानीय शासन-सस्थाओं की नया रूप देकर उनमें सुधार करने का काम अपने हाथ में लिया। सब से पहले सन् १८८५ का बोरपोरेसन ऐक्ट पास हुआ जिसमें बरो (नगरों) की स्थानीय शासन सम्बन्धी वह प्रणाली मिली जो अब तक बिना परिवर्तन के ज्यों की त्यों चलती आ रही है। सन् १८८८ के लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट से काउण्टी के शासन का पुनर्संगठन किया गया और उनको वे अधिकार सौंप दिये गये जो तब से पहले जस्टिसेज आफ दी पीस (Justices of the Peace) को प्राप्त थे। उसके पश्चात् सन् १८९४ के डिस्ट्रिक्ट एण्ड पैरिश गौमिल ऐक्ट ने उग समय तक जो छोटे छोटे विशेष



जिसे पहले आ रहे थे उनको छोट दिया।

इस प्रकार यह प्रकट है कि वर्तमान प्रणाली अति विषम का फल है। यह किसी शक्ति के परमप्राप्त प्राप्त नहीं हुआ है। इसकी स्थापना पार्लियामेंट के किसी एक गेजट में न होकर कई गेजटों के बाद हमारा वर्तमान रूप प्राप्त हुआ है। परन्तु यह सब होते हुये भी हम देखेंगे कि इस विषय में बहुत प्राचीन काल से यही प्रवृत्ति रही कि सामन क्षेत्र में स्थानीय स्वतन्त्रता की रक्षा व अधिकाधिक बृद्धि की जाय। यूरोप में इसी विपरीत यह प्रयत्न किया गया कि जहाँ तक हो सके सामन का केन्द्रीकरण किया जाय। अमरीका की तरह इस देश में स्थानीय सामन-अभिकारियों पर अधिकार रग भर बानूत की गहायता से सामन के दाप मिटाने की प्रवृत्ति नहीं रही परन्तु इसी विपरीत नागरिकों के प्रतिनिधियों पर जनमत का दबाव डाल कर दोषों को सुधारने का प्रयत्न किया गया।

**स्थानीय शासन के वर्तमान क्षेत्र**—इस समय स्थानीय सामन के पाँच मुख्य क्षेत्र हैं—पैरिश (Parish), रूरल डिस्ट्रिक्ट (Rural District), अरबन डिस्ट्रिक्ट (Urban District), बरो (Borough) और काउण्टी (County)। अंगरेजी स्थानीय सामन के सम्बन्ध में यह जानने काय बाक है कि कोई भी स्थानीय सामन मस्या या अधिकारी व्यक्ति कानूनी अधिकार के बिना कोई कार्य नहीं कर सकता। उसकी इच्छा कानून की सीमा से प्रतिबन्धित रहती है। दूसरे, स्थानीय सामन स्वतन्त्र है श्रेणीबद्ध नहीं। प्रत्येक इकाई को अपने अधिकार क्षेत्र में इच्छानुसार काम करने की स्वतन्त्रता है, केवल तब यह है कि उसकी सब कार्यवाही सद्भावना से होनी चाहिये।

**रूरल पैरिश (Rural Parish)**—पैरिश कई प्रकार के हैं—असेनिक (Civil) पैरिश, धर्म पुजारियों के पैरिश और भूमिकर पैरिश। स्थानीय शासन में हमारा अभिप्राय केवल असेनिक पैरिश से ही है। असेनिक पैरिश के भी दो विभिन्न रूप हैं एक ग्रामीण दूसरा नागरिक। हमारा तो अरबन डिस्ट्रिक्ट के शासन में मिल कर विनष्ट हो गया पर पहला अभी तक चलता चला आ रहा है। इसका शासन संगठन निम्न है। ग्रामीण पैरिश छोटे बड़े कई प्रकार के हैं। जिस ग्रामीण पैरिश में १०० निवासी से अधिक हैं वहाँ साधारणतया एक पैरिश कौंसिल रहती है, जहाँ १०० से कम लोग रहते हैं ऐसे एक से अधिक पैरिशों को मिला कर उनके लिये एक पैरिश कौंसिल बना दी जाती है। कौंसिल में ५ से कम व १० से अधिक सदस्य नहीं होते। इसकी अवधि

एक वर्ष होती है और सदस्यों का निर्वाचन मार्च में पैरिश के वार्षिक सम्मेलन में होता है। वोट हाथ उठा कर दिये जाते हैं। वॉमिल की कम से कम तीन बैठके एक वर्ष में होनी चाहिये। पैरिश कौन्सिल के अधिकार विभिन्न प्रकार के और बहुत बृद्ध विस्तृत हैं पर उन पर डिस्ट्रिक्ट कौन्सिल और वाउण्टी कौन्सिल, इन दो उच्चाधिकारी सस्थाओं का नियन्त्रण रहता है। वे पैरिश सभाभवन, पुस्तकालय आदि का इन्तजाम कर सकती हैं। शिक्षा, सार्वजनिक निर्माण उद्यान आदि का प्रबन्ध भी कर सकती हैं। पैरिश में कर लगाने का भी अधिकार उन्हें रहता है पर कर एक पाँड में ३ पैसे से अधिक न होना चाहिये। पैरिश के हिसाब बित्तों की जाच स्वास्थ्य-विभाग के डिस्ट्रिक्ट आडिटर करते हैं।

**रूरल डिस्ट्रिक्ट (Rural District)**—जितने ग्राम पैरिश हैं वे सब रूरल डिस्ट्रिक्ट अर्थात् ग्राम जिले में संगठित हैं। इन ग्राम जिले की अपनी अपनी प्रतिनिधिक कौमिले हैं। इन कौंसिलों में ३०० निवासियों वाले पैरिश या एक प्रतिनिधि होता है। इन प्रतिनिधियों का निर्वाचन तीन साल के लिये होता है और सब प्रतिनिधियों में से एक तिहाई प्रति वर्ष अपने पद से हट जाते हैं और उनके स्थान पर नये प्रतिनिधियों का चुनाव हो जाता है। चुनाव शलाना पद्धति द्वारा होता है हाथ उठा कर नहीं। कौमिल का सभापति जस्टिस आफ द पीस भी होता है। कौमिल के सदस्य अपने में से किसी व्यक्ति को या बाहर के व्यक्ति को सभापति चुनते हैं। कौंसिल की एक महीने में एक बैठक अवश्य होगी है। अधिकतर काम कौंसिल की समितियाँ करती हैं। सफाई, जल, जन-स्वास्थ्य आदि का प्रबन्ध, छाटी सड़वा की देखभाल व मरम्मत, कुछ लाइसेन्सों (धनुजापन) का देना आदि काम ये कौंसिलें करती हैं। उद्योग के बढ़ने से इन सस्थाओं के कर्तव्य और महिमा कम होनी जा रही है। यदि कौंसिलें अपनी कम से कम कार्यवाही को पूरा करने में नेपरवाही दिखाती हैं तो केन्द्रीय सरकार उन्हें भला बुरा कह कर उनके हिसाब की जाच करा कर या कानून के द्वारा, उनके काम में हस्तक्षेप कर सकती है।

**अरबन डिस्ट्रिक्ट (Urban District)**—नगर-जिले की कौंसिल बनावट में व अधिकार में लगभग ग्रामीण जिला की कौंसिल से मिलती जुलती है। किन्तु ग्राम जिला का क्षेत्रफल नगर जिले में बहुत अधिक होता है। नगर में जितने पैरिश (मोहल्ले) होते हैं उनका एक प्रतिनिधि कम से कम अवश्य नगर-जिले की कौंसिल का सदस्य होता है। कौंसिल को छोटी सड़कों, मयानों, सफाई, जनस्वास्थ्य और लाइसेन्स देने आदि के सम्बन्ध में स्थानीय अधिकार होते हैं। नगर-जिले व बरा में कोई विशेष अन्तर नहीं होता केवल म्यूनिसिपल

कारपोरेशन ऐक्ट के अन्तर्गत उसे बरों का रूप नहीं दिया जाता। प्रत्येक बरो नगर-जिला प्रबन्ध होता है। बरो और नगर-जिले की सीमाएँ या आकार एक-समान ही होता है।

**काउन्टी (County)**—यह ग्राम व नगर-जिलों की मिला कर एक काउन्टी बनती है। ग्यानीय नामों की यह सब में बड़ी इकाई है। यह दो प्रकार की होती है—ऐतिहासिक काउन्टी (Historical Counties) की सीमा प्राचीन मान में निश्चित है। ये ग्याव-प्रबन्ध की इकाई हैं। ऐसी ५२ काउन्टी इस समय वर्तमान हैं। पार्लियामेंट के चुनाव के लिये ये ही निर्वाचन क्षेत्र का काम देती हैं। ऐसी काउन्टी के लिये एक लाट ऐक्टिमेंट और ए सीटिंग होता है जिसका कोई नाम नहीं होता। ये बैरल दिशाओं के अक्षर हैं उन्हें कोई बैरल भी नहीं मिलता। इन काउन्टियों में कोई सीमा या और कोई ऐसा अक्षर नहीं होता जो इनका प्रबन्ध करे। प्रशासन काउन्टी (Administrative County) की एक सीमा होती है जिसमें मजिस्ट्रेट, एल्डरमैन (Aldermen) और कोमिलमैन होते हैं। कोमिलमैन का चुनाव करने के लिए सभी काउन्टी के निर्वाचन क्षेत्रों में बांट दिया जाता है और प्रत्येक क्षेत्र से एक प्रतिनिधि चुना जाता है। इसलिये जनसंख्या के अनुसार प्रत्येक काउन्टी के कोमिलमैन की संख्या भिन्न भिन्न है। ये कोमिलमैन अपनी संख्या के हिसाब से बराबर अपने में ही एन्डरमैन चुन लेते हैं। ये एन्डरमैन बाहर के व्यक्ति भी चुने जा सकते हैं। कोमिलमैन तीन साल तक और एन्डरमैन ६ साल तक अपने पद पर रहते हैं। परन्तु दोनों को मत देने का अधिकार एक-समान है। दोनों मिल कर अपने में से किसी एक को या बाहरी व्यक्ति को अपना सभापति चुनते हैं। काउन्टी कोमिल सभ में कम से कम चार बार अपनी सभा करती है। इसके अधिकार विस्तृत हैं और विभिन्न प्रकार के काम इसकी करने पड़ते हैं। यह ग्राम-जिलों की कोमिल के काम की देखभाल करती है। बड़ी सड़कों की मरम्मत, पुलों की मरम्मत, आश्रमों, बाल-अपराधियों के चरित्र सुधारने के स्कूल व औद्योगिक स्कूलों का खोलना, पुलिस का इन्तजाम करना, काउन्टी के भवनों की देखभाल करना आदि काम इस कोमिल को करने पड़ते हैं। शिक्षा का काम केवल इसी को करना पड़ता है, वृद्धावस्था की पेंशन का काम भी यही करती है। यहाँ कर लगा सकती है। इसका सब काम समितियों द्वारा होता है। प्रत्येक सेवा के लिये एक स्थायी समिति होती है जो विस्तार पूर्वक सब बातों की ध्यान दीन करती है और प्रबन्ध योजना बनाती है। इन समितियों के अतिरिक्त स्थायी कर्मचारियों द्वारा भी काम होता है ये कर्मचारी पदा पद्धति के आधार पर नियुक्त

नहीं होने। कौंसिल इन को स्वयं नियुक्त करती है परन्तु ये सिविल के अन्तर्गत नहीं गिने जाते। कौंसिल स्वास्थ्य अफसर को छोड़ कर इन में से किसी को अपने पद से हटा सकती है। अमरीका की तरह इंग्लैण्ड में स्थानीय शासन कर्मचारियों को अपने पदों पर बन रहने के लिये प्रति वर्ष राजनीति के पचड़े में पड़ने की आवश्यकता नहीं होती क्योंकि उनकी नियुक्ति योग्यता के आधार पर होती है और वे स्थायी रूप से अपने पद पर सुरक्षित रहते हैं। इसीलिये इंग्लैण्ड का स्थानीय शासन प्रबन्ध बहुत उत्तम है और अमरीका की अपेक्षा बहुत अधिक अच्छा है।

**नगर बरो (Urban Boroughs)**—नगरों में बरो सब से अधिक महत्वशाली हैं। प्रत्येक बरो एक चार्टर से स्थापित हुआ होता है। यह चार्टर बड़ी पेचदार लम्बी कार्यवाही के पश्चात् प्रदान किया जाता है। चार्टर लेने के लिये निम्नलिखित बातें पूरी करनी पड़ती हैं।

(१) जिस नगर-जिला को यह चार्टर लेना हो वहाँ के निवासी या वहाँ की कौंसिल स्वयं इसके लिये एक प्रार्थना-पत्र भेजती है।

(२) इस प्रार्थना का नोटिस जनता की जानकारी के लिये लंदन गजट में छाप दिया जाता है।

(३) उस प्रार्थना के विरोध में यदि किसी को कुछ कहना होता है तो उसके लिये एक मास का समय दिया जाता है।

(४) एक कमिश्नर तब जाच करता है और अपनी रिपोर्ट देता है।

(५) यह रिपोर्ट स्वास्थ्य मिनिस्ट्री के पास आलोचना और सलाह के लिये भेज दी जाती है।

(६) चार्टर का समविदा विस्तृत योजना और एक मानचित्र तैयार किया जाता है।

(७) तब प्रिवी कौंसिल स उन्हे स्वीकृत कराया जाता है।

(८) यदि चार्टर की प्रार्थना का किसी ने विरोध किया हो तो चार्टर देने के निर्णय पार्लियामेण्ट में समर्पण कराने की भी आवश्यकता पड़ती है।

चार्टर इसलिये मांगा जाता है क्योंकि बरो का चार्टर के मिल जाने में कई मुविधायें प्राप्त हो जाती हैं। बरो नगर की पारमोरेजन है जिसका शाश्वत उत्तराधिकार (Perpetual Succession) निजी मुद्रा (Seal), कार-भवन, विभिन्न चिन्ह और दूसरी परिचायक विभूतियाँ होती हैं। नगर जिसे की अपेक्षा बरो को यह विषय मुविधा प्राप्त रहनी है कि वह 'अच्छे शासन के दिन में दिये हुये मामूली अधिकार के बरत पर उप विधि बना सकता है। बरो को स्थानीय शासन सस्थाओं में बड़ा उच्च स्थान प्राप्त रहता है। यह वहाँ

जाता है कि जब किसी नगर के निवासी वरों के रूप में समष्टित हो जाते हैं तो वे स्थानीय शासन में अधिक दिलचस्पी लेते हैं। वरों में वीमिल अधिक बढ़ी होती है इसलिये अधिक व्यक्ति शासन में भाग ले सकते हैं।

**वरों का शासन**—वरों का प्रबन्ध एन वीसिन की महापता से होता है। वरों के अधिकार बामन सा, वाण्णोरेमान ग्रेस्टा और पानियामेण्ट के स्थानीय शासन सम्बन्धी या र्थव्यवस्था कानूना से प्राप्त रहते हैं। कुछ अधिकार केन्द्रीय सरकार के विभिन्न शासन विभागों के आदेश से भी मिल जाते हैं। पार्लियामेण्ट इन विभागों को इन आदेशों के देने की अनुमति दे चुकी होती है। इनके कारण नगरपालिकाओं (Municipalities) के अधिकारों में गमानता न रह कर विभिन्नता आ जाती है। वरों वीमिल के सदस्य तीन वर्ष के लिये निर्वाचित होते हैं। निर्वाचन के लिये वरों को बाटों में बांट दिया जाता है और गुप्त मतदान (Secret ballot) द्वारा निर्वाचन होता है। पक्ष प्रणाली (Party system) पर यह निर्वाचन होने वाला नहीं समझा जाता फिर भी पक्षवाद का प्रभाव अभी तक नहीं रहता। वीमिल के सदस्यों का निर्वाचन हा जान के पश्चात् ये सदस्य आपस में या बाहर से अपनी समस्या के छठ भाग के बराबर संख्या में व्यक्तियों को चुनते हैं जो एल्डरमैन (Aldermen) कहलाते हैं। ये छ साल के लिये चुने जाते हैं और उनमें से प्रायः तीन वर्ष बाद हट जाते हैं। वीमिल और एल्डरमैन दोनों के समान अधिकार हैं परन्तु अधिक अनुभवी होने के कारण नीति निर्णय में एल्डरमैन का अधिक प्रभाव रहता है। एल्डरमैन और वीमिलर्स मिलकर एक व्यक्ति को चुनते हैं जो मयर (Mayor) कहलाता है। उसका निर्वाचन एक साल के लिये होता है पर एक ही व्यक्ति पुनर्निर्वाचन के लिये फिर चुना हो सकता है। प्रायः प्रतिवर्ष एक नया व्यक्ति ही चुना जाता है क्या कि यह पद प्रतिष्ठा व सम्मान का है। मयर नाम-मात्र के लिये नगर का अध्यक्ष रहता है। यह वायकारी प्रधानाधिकारी नहीं होता। वह किसी नयी नीति को कार्यान्वित करने के लिये किसी पक्ष का प्रतिनिधित्व करने के लिये निर्वाचित नहीं किया जाता है। वीसिन पर न वह अपना प्रभुत्व जमा करता है न उनकी बैठक में सम्मति वह प्राप्त कर सकता है। वह वरों के अध्यक्ष या चर्मचारियों को नियुक्ति भी नहीं करता। केवल एन आडिटर (Auditor) अर्थात् लेखा परीक्षक और सम्पादकी नगर सभ्य की नियुक्ति ही वह कर सकता है। यह भाग व्यय का लेखा (Budget) बनाने में बड़ी भूमिका नहीं करता। वीसिन अपना काम स्थानीय समितियों द्वारा करता है। प्रत्येक नगर में १ से १२ तक समितियाँ हो सकती हैं। कानून से इनके सदस्यों की संख्या निर्धारित नहीं होती पर स्थानीय आदेशों से यह संख्या प्रतिवर्धित है। विशेष विषयों पर विचार करने के लिये

भी इसलिये समिति या बडा दी जाती है । बरो वीमिन और वाउण्टी वीमिन की मिली जुगी समितिया भी होती है । ये समितिया बडा काम करती है, हानाति इनको धनिम निर्णय वा अधिचार नहीं होता, ये परामर्श ही दे सकते हैं । समितियों में आपस में मतभेद होने पर वीमिन अपने निर्णय में मतभेद को मिटाती है ।

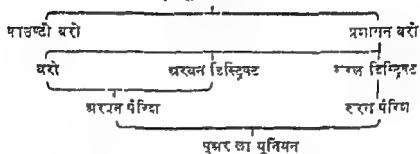
**कौंसिल के अधिकार—**वीमिल को उप-विधिया (Bye-laws) बनाने का अधिकार रहता है जिनमें से कुछ के लिये केन्द्रीय सरकार के निम्नी विभाग की स्वीकृति लेनी पड़ती है । प्रथमम्यन्धी मामलों में वीमिन ही प्रमुखत अधिकारी है । बरो के फंड की वही वीमिल रखता है । कुछ वर्षों के लिये वीमिन को केन्द्रीय सरकार के स्वास्थ्य विभाग की अनुमति लेनी पड़ती है और कुछ मामलों के लिये कौंसिल को अनिवार्य रूप से खर्चा करना पड़ता है । यदि बरो के पास पर्याप्त फंड नहीं होता जिनमें उपर्युक्त खर्चा हो सके तो उसे स्थानीय टैक्स लगाने का अधिकार रहता है । प्रति वर्ष सत्र विभिन्न समितिया पदाधिकारियों में परामर्श कर अनुमान में अपने वार्षिक व्यय तैयार करती है । तब प्राधिक समिति उस की पेशी कर आवश्यकतानुसार उसमें परिवर्तन करती है और उसे बजट का रूप देती है जो वीमिल के सामने रखा जाता है और साधारण बहुमत से स्वीकृत हो जाता है । यद्यपि बजट लेने का अधिकार पार्लियामेण्ट पुयर् पृथक् बरो की माय्यतानुसार प्रदान करती है किन्तु फिर भी केन्द्रीय सरकार इस कार्य के लिये कुछ नियम बना देती है । वीमिल के प्रबन्ध-कार्य के अन्तर्गत सड़को का बनवाना, पानी का इन्जाम सावजनिक स्वास्थ्य, मनोबिनीद की सुविधायें देना, उद्यान मिधणानया व दूसरे मार्वजनिक भवनों का बनवाना, लाइसेन्सों का देना, निर्धना की देखभाल करना आदि काम आते हैं । पुलिस, शिक्षा तथा मय लाइसेन्स पर वीमिल का अधिकार नहीं होता । सपाई के सम्बन्ध में वीमिल ही स्थानीय अधिकारी मस्या है । यह श्रमिका के लिये मकान बनवाती है और उनकी भरमम आदि की देखभाल करती है । यह बाजार का नियमन करती है और उच्चाधिकारिया की नियुक्ति करती है ।

**प्रशासन काउण्टी (Administrative County)—**जब कोई बरो बहुत बडा हो जाता है और उसकी सख्या बढ जाती है तो उसे काउण्टी में पृथक् कर दिया जाता है और वह स्वय ही एक प्रशासन काउण्टी बन जाता है । तब इसको काउण्टी बरो के रूप में संगठित कर दिया जाता है । उसकी कौंसिल के लगभग वही कर्तव्य व अधिकार होने हैं जो बरो कौंसिल के होते हैं ।

उपर्युक्त वर्णन से यह प्रबट हो जायगा कि इंगलैण्ड में स्थानीय शासन सस्याओं का गोरखधन्धा सा बना हुआ है । परन्तु इंगलैण्ड में इन सस्याओं के

राजकर्मचारियों को एक श्रेणी के नियंत्रण में नहीं रहना पड़ता जैसा फ्रांस में होता है। उदाहरण के लिये पैरिश (Parish) को कई छोटे बड़े राष्ट्रपदाधिकाारियों के अध्याचार का बाट उठाना पड़ता है दरन् दर उसका सम्बन्ध सीरे केन्द्रीय सरकार से रहता है। इंग्लैण्ड की पेशीदा स्थानीय शासन प्रणाली को निम्नलिखित रेखाचित्र में सुगमता से समझाया जा सकता है —

### ऐतिहासिक वाउण्टी



इंग्लैण्ड में केन्द्रीय सरकार सामान्य नियन्त्रण रखती है पर शासन प्रबन्ध स्थानीय शासन संस्थाओं पर छोड़ दिया जाता है। स्थानीय संस्थाओं के शासन प्रबन्ध की देख भाल केन्द्रीय सरकार के विभिन्न शासन विभाग करते हैं। इसमें यह भ्रम न होना चाहिये कि केन्द्रीय सरकार और स्थानीय शासन संस्थाओं के वर्तमान या उद्देश्यों में भिन्नता है। उन दोनों का एक ही उद्देश्य है और वह यह है कि देश पर अच्छे से अच्छे ढंग से शासन किया जाय और जनता को अधिक से अधिक सुख पहुँचाया जाय। इसलिये वे दोनों बड़े प्रेम व मित्रता से सब काम करते हैं।

इंग्लैण्ड में स्थानीय शासन संस्थाओं पर केन्द्रीय नियन्त्रण— इंग्लैण्ड में स्थानीय शासन संस्थाओं पर केन्द्रीय नियन्त्रण न तो यूरोप के समान बड़ा है न अमरीका की तरह त्रिकुल होता है। यूरोप की नगरपालिकाओं (Municipalities) जैसा अंगरेजी नगरपालिकाओं पर धारा सभा का नियन्त्रण नहीं रहता परन्तु उनके काम में प्रशासन सम्बन्धी केन्द्रीय सरकार का हस्तक्षेप अधिक रहा करता है। अंगरेजी बरो को बहुत से विस्तृत अधिकार मीपे हुये रहते हैं परन्तु उन अधिकारों को वापस देने में ब्रिटिश हाल में स्थित किसी न किसी केन्द्रीय सरकारी विभाग का उस पर नियन्त्रण रहता है। वह बरो उन अधिकारों को स्वेच्छानुसार नहीं भाग सकता। यह हम पहले ही बतला चुके हैं कि अंगरेजी शासन संस्थाएँ श्रेणी-बद्ध (Hierarchical) नहीं हैं। फ्रांस में स्थिति इसके बिल्कुल विरुद्ध है। उदाहरणार्थ फ्रांस में कई अधिकारी, लगभग हिन्दू देवताओं की श्रेणी के समान, छोटी से छोटी स्थानीय शासन की

इवाई कर्म्यून पर अपना नियंत्रण रखते हैं। इंग्लैण्ड में सत्र से प्रथम इस बात की सफलता प्राप्त हुई थी कि स्थानीय शासन की विवेन्द्रित प्रणाली के साथ शासन की उत्तमता व व्यवस्था भी हो। स्थानीय स्वायत्त-शासन दो प्रकार की बही जाती है, एक अंगरेजी, दूसरी यूरोपीय। अंगरेजी प्रणाली में स्थानीय सस्यायें स्वयं अपनी नीति निर्धारित करती हैं, केवल उन पर केन्द्रीय सरकार का सामान्य नियंत्रण रहता है। योग्यता के नियमों के अनुसार अपने कर्मचारियों का वे स्वयं ही नियुक्त करती हैं और उन्हें का अधिातर भाग वे स्वयं ही टेंकस लगा कर पूरा करती हैं। असल में उनका एक पूर्यक् शासन संगठन और शासन प्रणाली ही है। वे केन्द्रीय सरकार की कौरी आधीन सस्यायें ही नहीं हैं। यूरोपीय स्थानीय शासन प्रणाली में इसके विपरीत, स्थानीय शासन का प्रमुख अधिकारी, जनता के चुने हुये प्रतिनिधियों का सेवक नहीं होना बरन् वह केन्द्रीय सरकार का अफसर ही होता है, जिस अमुक् स्थान पर केन्द्रीय सरकार के आदेशों की कार्यान्विन करने के लिये नियुक्त कर दिया जाता है। इसलिये यूरोप में स्थानीय शासन में केन्द्रीय सरकार की ही प्रेरक शक्ति काम करती है न कि जनता की।

१. अमरीका में जहां इंग्लैण्ड जैसा अलिखित एकात्मक शासन विधान होकर लिखित व सघात्मक शासन विधान है, वहां स्थानीय शासन सस्याओं की अधिक स्वतन्त्रता मिली हुई है। वहां नगरपालिकाओं पर केन्द्रीय अर्थात् सन-सरकार की धारा सभा का अधिक आधिपत्य रहता है परन्तु निश्चित प्रशामन मर्यादा के भीतर वे स्वेच्छानुसार कार्य करने की स्वतन्त्र रहती हैं यदि हम उसे स्थानीय शासन की अराजकता कह तो अनुचित न होगा। परन्तु अमरीकन स्थानीय शासन प्रणाली अन्तर्गत युग से गुजर रही है। नित नई योजनायें बनायी जाती हैं और ठुकरा दी जाती हैं। इंग्लैण्ड और अमरीका की प्रणालियों में भेद का कारण यह है कि अमरीका में जनता अपनी सरकार का विश्वास नहीं रखती और उसके अधिकारों को बहुत सीमित कर देती है। इंग्लैण्ड में सरकार जनता पर विश्वास नहीं रखती और लोकसत्ता के क्षेत्र को बढाने से हिचकती है।

इंग्लैण्ड में स्थानीय शासन सस्याओं के ऊपर जितना नियंत्रण स्वास्थ्य विभाग का है उतना किसी दूसरे विभाग का नहीं है पर फिर भी यह नियंत्रण फ्रांस के गृह विभाग का साकठोर नहीं है। मुनरो (Munro) के कथनानुसार यह स्वास्थ्य विभाग स्थानीय शासन के इजन का काम नहीं करता, केवल सतुलन-चक्र का काम ही करता है। स्वास्थ्य विभाग का काम यह नहीं है कि



शासन-मंडलन की रूप-रेखा निश्चित करने पर उभरता धनता ही काम है कि यह यह देखा रहे कि नगर कमिश्नर या दूसरी अधिकारी मस्यामें उम शासन पर को अच्छी तरह परिचालित करनी है या नहीं । स्वास्थ्य विभाग को यह अधिकार है कि यह मार्बजनिस् स्वास्थ्य, नियंत्रण-विधि (Poor Law), गरीब, सीमायें और दूसरी नई शासन मस्याओं के बारे में कानून बनावे । यह विभाग पार्लियामेण्ट के एजेण्ट की तरह काम करना है और पार्लियामेण्ट ही इस विभाग के अधिकारियों को छोन सकती है । शासन-मस्याओं की उप-विधियों को स्वास्थ्य विभाग रद्द कर सकती है परन्तु प्रायः बड़ी उप-विधि सम्पीडित होती है जो राष्ट्रीय विधियों के प्रतिनूल पड़ती है । यह विभाग पार्लियामेण्ट व स्थानीय मस्याओं, दोनों को शासन व अर्थ सम्बन्धी मामलों में सलाह देता है । यह इन मस्याओं के विरुद्ध व्यक्तियों की प्रायश्चातों पर विचार कर निर्णय भी देता है । इस विभाग को अर्थ सम्बन्धी बड़े विस्तृत अधिकार हैं । इसका ऋण की स्वीकृति देने का अधिकार प्राप्त है । यातायात विभाग के अनिरिक्त और जिन जिन सेवाओं के लिये ऋण की सस्याओं को आवश्यकता होती है उसे मंजूर करने का अधिकार स्वास्थ्य-विभाग को होता है । इस विभाग को यह भी अधिकार है कि प्रत्येक बरी में निश्चित उसके खर्च का व्यौरा सजा कर देवे । स्वास्थ्य विभाग के अनिरिक्त बोर्ड आफ हेल्थ इन मस्याओं के व्यापार और उद्योग की उन्नति में सहायता देता है । माप तोल व गैस और बिजली के ऊपर भी इस विभाग का सामान्य नियमन रहता है । यातायात विभाग बिजली की भाटियों, रेल, बिजली प्रकाश, आदि से सम्बन्ध रखता है । होम आफिस पेंशन, तरुण अपराधियों के न्यायालयों, उत्पादित (Excise), पुलिस, रजिस्ट्रेशन, आचार, निर्वाचन, कारखाने और खानों से सम्बन्ध रखता है । पुलिस का प्रबन्ध करना इस विभाग का मुख्य काम है । केन्द्रीय सरकार के दूसरे विभाग स्थानीय शासन की दूसरी सस्याओं का नियंत्रण करते हैं ।

**पार्लियामेण्ट का नियंत्रण**—पार्लियामेण्ट स्थानीय-शासन-इवाह्यों पर अधिक आधिपत्य रखती है । जिस जिस सेवा की योजना की जानी है उसके लिये पार्लियामेण्ट कानून से तत्सम्बन्धी एक केन्द्रीय शासन विभाग स्थापित कर देती है । इस कानून को आदेशों द्वारा व नियम-उपनियमों द्वारा वह शासन विभाग कार्यान्वित करता है । प्रत्येक केन्द्रीय शासन विभाग में अपराधी की एक बड़ी भारी सस्या होती है जिसका यही काम है कि वह अपने नैदानिक अन्वेषणों से स्थानीय शासन सस्याओं की सहायता करे । पार्लियामेण्ट ही प्रोबिसिशन तथा स्पेशल आर्डर्स से या ग्राइवेट विधेयकों से स्थानीय शासन सस्याओं को बहुत से

अधिकार प्रदान करती है। स्थानीय मस्थायो के क्षेत्रों में परिवर्तन करने के लिये, उप-विधियों के बनाने और नयी शासन प्रणालियों की स्थापना करने के लिये केन्द्रीय सरकार की स्वीकृति आवश्यक है। स्थानीय शासनाधिकारियों की योग्यता व अवधि को हाउस आफ कामन्स ही निर्दिष्ट करता है क्योंकि इस सम्बन्ध में लोग स्थानीय मस्थायो का विद्वान नहीं बनते। जब कोई शासन-मस्था अपने कर्तव्य को पूरा नहीं करती तो पार्लियामेण्ट हार्डकोर्ट के आदेश में उस मस्था का प्रबन्ध न्यायालय के अधीन रक्त मन्ती है। केन्द्रीय सरकार बानून के तोड़ने या उनकी ठीक ब्यारया करने के प्रश्नों में अपना निर्णय देती है। केन्द्रीय सरकार स्थानीय मामलों की छानबीन करा सकती है और रिपोर्ट प्रकाशित करती है। उनके आय-व्यय की जाच करना और मस्थायो के लिये ऋण देना भी केन्द्रीय सरकार का ही काम है। केन्द्रीय सरकार का नियन्त्रण इसलिये और अधिक बढ़ता जाता है क्योंकि राष्ट्रीय कोष में अब इन मस्थायो को सहायक-अनुदान देने की रीति चल पड़ी है। जब सरकार इनको धन से सहायता करती है तो उनके ऊपर अपनी गलतियों का अधिकार भी प्राप्त कर लेती है।

पर केन्द्रीय सरकार अनावश्यक हस्तक्षेप नहीं करती और प्रायः इन मस्थायो की स्वतन्त्रता का समुचित आदर करती है। उसकी यही इच्छा रहती है कि ये मस्थायें इस स्वतन्त्रता का बिना हस्तक्षेप के सदुपयोग करें। जब तक बरो कौंसिल अपने दैध अधिकारों की सीमा के भीतर काम करती है तब तक केन्द्रीय हस्तक्षेप से बची रहती है, जब इस सीमा का उल्लंघन जाने या अनजाने करती है तो केन्द्रीय हस्तक्षेप का स्वागत ही करना चाहिये न कि उसके प्रति विरोध। फिर भी अंगरेजी जनता इस हस्तक्षेप को पसन्द नहीं करती और उसका विरोध करती है। प्रायः यह कहा जाता है कि स्थानीय मस्थायो में जो स्थानीय व्यक्ति हैं वे स्थानीय मामलों को हाउस आफ कामन्स के सदस्यों की अपेक्षा अधिक अच्छी तरह समझते हैं। पिछले चालीस वर्षों में विकेन्द्रीकरण की माना बढ़ाने के लिये समय समय पर प्रयत्न किये गये परन्तु कोई विशेष परिवर्तन अभी तक नहीं हो पाया है। सन् १८६८ में काउण्टी कौंसिलों को कुछ विषयों के सौंपने का प्रस्ताव काउण्टी कौंसिल एसोसियेशन न किया था। सन् १८२० की डिवी-ल्यूशन बिल के द्वारा यह प्रस्ताव रखा गया कि पार्लियामेण्ट के ढंग पर स्थानीय धारा मन्त्रालय स्थापित की जाये। तीसरी, मैकडोनेल्ड की योजना थी जिसमें यह कहा गया कि प्रदेशीय एक सदन वाली (Regioned Unicameral) धारा सभाये बनाई जायें जिनमें पार्लियामेण्ट के चुने हुये व्यक्ति सदस्य हों।

## लन्दन का शासन प्रबन्ध

लन्दन का स्थानीय-शासन उसके ऐतिहासिक विभाग, उसके चारों ओर कुछ दूरके विभागों के समूहों से अपने रूप का धनुषम है। शासन प्रबन्ध के लिये लन्दन तीन भागों में बंटा हुआ है। ये भाग जनसंख्या के क्षेत्रानुसार दूर-दूर के दृष्टि से भिन्न हैं और उनका शासन समान भी एक दूर-दूर के भिन्न है। इन तीनों भागों को गिटी आफ लन्दन, वाउण्टी आफ लन्दन और लन्दन मेट्रो-पोलिटन डिस्ट्रिक्ट कहते हैं।

मिटी आफ लन्दन—गिटी आफ लन्दन एक कॉर्पोरेशन है जिसमें नगर के फ्रीमेन (Freemen) हैं। उनका शासन प्रबन्ध लार्ड मेयर और तीन समितिओं द्वारा होता है। इन तीनों समितियों को बोर्ड आफ एल्डरमैन, बोर्ड आफ कॉमन कॉमिन्स और बोर्ड आफ पोमन ज्ञान कहते हैं। बोर्ड आफ एल्डरमैन में लार्ड मेयर (Lord Mayor) और २० आज़ोसल-एल्डरमैन होते हैं। इनके अधिकार नहीं के बराबर हैं। यह शहर के लोगों को गुणवत्ता रखती है। वाउण्टी कॉमन कॉमिन्स गिटी की मुख्य शासन-संस्था है। इसमें २०६ कॉमिसर्न होते हैं जिसका सामाना चुनाव होता है और २६ वरी एल्डरमैन होते हैं जो बोर्ड आफ एल्डरमैन में होते हैं। यह संस्था नगर के लिये उपाय-विधियाँ (Bye Laws) बनाती है और अग्नि-शुद्धि, नार्निंग, पानी, मार्गदर्शन, स्वास्थ्य और शहर की सफाई को छोड़ कर सब काम करती है। प्रत्येक सेवा के लिये पंचरू पंचरू समिति बनी हुई है और उसके सहायी समितियाँ हैं जिनको पॉजिटिव नियुक्त करती है बोर्ड आफ कॉमन ज्ञान में लार्ड मेयर एल्डरमैन और लिवरी और लिवरीमेन (Liverymen) होते हैं। साल में एक बार इसकी बैठक होती है जब यह अपने दो अपेष्ट एल्डरमैन का नाम बोर्ड आफ एल्डरमैन के पाग लार्ड मेयर के पद के लिये प्रस्ताव करने भेजती है। बोर्ड आफ एल्डरमैन इन दोनों में से एक को लार्ड मेयर चुनती है। लार्ड मेयर को कोई स्वतन्त्र अधिकार नहीं मिले हुये हैं। उनका पद अवैतनिक है। वह केवल सम्मानमूलक है। वह नगर के किसी पदाधिकारी की नियुक्ति नहीं करता और न कोई दूसरा कार्यकारी नर्तव्य करता है। वह तीनों कॉमिन्स की बैठकों में केवल अध्यक्ष का काम करता है और उत्सवों में नगर का प्रतिनिधित्व करता है।

वाउण्टी आफ लन्दन—लन्दन की प्रशासन वाउण्टी का शासन एक वाउण्टी कॉमिसल करती है जिसमें १२४ निर्वाचित सदस्य व २० एल्डरमैन होते हैं। कॉमिसल के सदस्य तीन वर्ष के लिये चुने जाते हैं और चुने जाने के बाद वे अपने में से या बाहर से एल्डरमैन चुनते हैं जो ६ वर्ष तक अपने पद पर बने रहते हैं, केवल प्रति तीन वर्ष बाद उन में से साफेस्ट जाते हैं। कॉमिसल के निर्वाचित सदस्य

और एन्डरमैन मिल कर अपने में से या बाहर से किसी व्यक्ति को सभापति चुनते हैं। बोमिलमें और एन्डरमैनो को समान अधिकार मिले होने हैं केवल मिष्टाचार को दृष्टि में ही उनमें भेद होता है। बोमिल में तीन दल हैं म्युनिसिपल रिफॉर्म (Municipal Reforms), प्रोग्रेसिव (Progressives) और लेबर (Labour)। बोमिल स्वयं सामनाधिकारिणी सस्था है और स्वयं अपने कर्मचारियों को नियुक्त करती है। बोमिल का अधिकार समय सामान्य सामन भिदानों को निश्चित करने में ही व्यतीत हो जाता है। उनको कार्यान्वित करने का भार समितियों पर छोड़ दिया जाता है। हमने सिये १८ स्थायी समितियां धनी हुई हैं और एक कार्यकारिणी समिति भी है। इस कार्यकारिणी समिति में १८ स्थायी समितियों के सभापति रहते हैं। इन समितियों के सभापति व उपसभापतियों को बोसिल चुनती है। अधिकतर समितियां अपनी उपसमितियां बना देती हैं जिनमें से कुछ को सामन सम्बन्धी अन्तिम निर्णय करने का अधिकार भी रहता है। ये समितियां केवल परामर्श देने वाली सस्थाएँ हैं, उनको ऋण आदि लेन का अधिकार नहीं होता। बोमिल का कार्यक्रम पार्लियामेण्टरी ढंग पर चलता है।

लन्दन काउन्टी कौंसिल के कर्तव्य—काउन्टी कौंसिल के अधिकार में राजधानी सम्बन्धी सब सड़के रहती हैं। नालियों व जूड़े आदि का प्रबन्ध भी इसी के हाथ में रहता है। मुग्गा नाव के पुलो व दूसरे पुलो, अग्नि-रक्षा, सफाई, सार्वजनिक स्वास्थ्य गृह-निर्माण, म्युनिसिपल-गृह, शिक्षा, मनोविनोद के उद्यान, मेले आदि का प्रबन्ध भी ये बोमिल ही करती है। यह ट्रामवे चलाती है, पर मोटरो और भूमि के नीचे चलने वाली रेल गाडियों पर इसका आधिपत्य नहीं है। अपन सब जागा में यह बिलकुल तयहीन नहीं रहती क्योंकि सरकार का इस पर नियन्त्रण रहता है। फिर भी इसने बड़े बड़े काम किये हैं और लन्दन के सामन सम्बन्धी कई कानूनों के बनने में इसने बड़ी सहायता दी है।

लन्दन मैट्रोपोलिटन उरो—सन् १८६६ के लन्दन गवर्नमेण्ट ऐक्ट के अनुसार लन्दन को २८ मैट्रोपोलिटन बरो में बांट दिया गया है। प्रत्येक बरो में एक कौंसिल है जिसमें मेयर एन्डरमैन और दूसरे सदस्य होते हैं। दूसरे उरो-कौंसिलों को अपेक्षा इनके अधिकार अधिक सीमित है। बोमिल मुख्य मुख्य सड़को को बनवाती है व उनकी सफाई भरम्मत व उन पर प्रकाश आदि का प्रबन्ध भी कराती है। सार्वजनिक स्नानगृहा, वाचनालयों श्रमिकों के रहने के मकानों और स्थानीय समाधिष्ठानों का भार इसी के उपर रहता है।

इन तीन सामन सस्थाओं के अतिरिक्त कई स्वतन्त्र बोर्ड भी हैं जैसे पानी-बोर्ड, मैट्रोपोलिटन आश्रम बोर्ड आदि। जिस शासन में इतनी पृथक् पृथक्

स्वतन्त्र सस्यायें हैं यह स्वभावतः सन्तोषजनक नहीं हो सकता। इसको अधिक उत्तम बनाने के लिये गारे सगठन को अधिक सीधा-सादा बनाने की आवश्यकता है। लन्दन का शासन, प्रशासन-बाउण्टी के शासन में बड़ी अधिक विनाश हो गया है। इसलिये ग्रेटर लन्दन (Greater London) शासनसम्याग्रा का एक गोरसधन्धा बन गया है जिसको समझने में राजधानी के शासन के अध्ययन करने वाले विद्यार्थी को बड़ी असुविधा पड़ती है।

संक्षेप में इंग्लैण्ड में वर्तमान स्थानीय शासन एक लम्बे धर्मिक विकास के फलस्वरूप प्राप्त हुआ है। एंग्लो-नॉर्मन काल में जब तक यह विकास इतना आवश्यक ढंग से हुआ है कि बहुत सी अनोखी समय-भ्रमकारक बातें पाई जाती हैं। इन स्थानीय संस्थाओं में अब भी इतनी स्वतन्त्रता पाई जाती है कि लोग अपने मत व असुविधाओं को सुल वर प्रकट कर सकते हैं। इन संस्थाओं पर केन्द्रीय नियंत्रण न कठोर है और न बहुत ढीला। लन्दन का शासन सगठन इंग्लैण्ड में ही नहीं बल्कि ससार में अनुपम है। कुछ समय से समाजवादी प्रवृत्ति के कारण स्थानीय शासन सगठन में सुधार करने की माग की जाने लगी है। इंग्लैण्ड में स्थानीय जीवन का स्तर इतना नीचा हो गया है कि इसके बड़े उन्माही समर्थक भी इसकी टीका टिप्पणी करने लगे हैं और इस शासन की सुले ढंग से थुराई करते हैं।

## पाठ्य पुस्तकें

- Bagehot, W —The English Constitution  
 Finer, Herman—Theory & Practice of Modern Government (Portion dealing with Local Government in Great Britain)  
 Harris, G Montagu—Municipal self government in Britain (1939 Ed)  
 Harris, P A —London and its Government (1933)  
 Laski, H J —A Century of Municipal Progress (1935)  
 Lowell, A L —Government of England  
 Maud, J P H —Local Government in England (1932)  
 Muir, Ramsay—How Britain is Governed (Constable London) Ch on Local Government  
 Munro, W B —Government of Europe (1930) (Macmillan), pp 316—335  
 Munro, W B —Governments of European times (Macmillan) Chs on Local Government  
 Ogg, F A—Governments of Europe (Macmillan) Chs on Local Government  
 Robsen R A —The Development of Local Government (1931)  
 Sidney Low—Government of England (Chs on Local Government)

# ग्यारहवाँ अध्याय

## डोमिनियन स्टेटस

(Dominion Status)

“वह समाज जिसमें थोड़ी सी भी राष्ट्रीयता की भावना वर्तमान है दूसरे राष्ट्र की आधीनता में सम्भवतः अधिपत हठी और अपने कार्यों के लिये कम जिम्मेदार सिद्ध होगा, उस स्थिति की अपेक्षा जब कि अपनी समस्याओं के मुलमाने का भार पूर्णरूप से उस ही के ऊपर हो।”  
(राइट मीनरेबिल जे० जी० लैथम)

“आप कुछ भी कहें पर स्वराज्य सब प्रकार से सब से उत्तम है। विदेशी सरकार पूर्णतया धार्मिक पक्षपात से रहित हो, देशी व विदेशी व्यक्तियों के प्रति समान व्यवहार करती हो, प्रजा के लिये माता पिता के समान दयालु, शिष्टी और न्यायप्रिय हो पर फिर भी वह उसको पूर्णरूप से मुख्त नही बना सकती।” (स्वामी दयानन्द)

ब्रिटिश साम्राज्य—क्षेत्रफल, जनसंख्या, निवासियों की भाषा, रीति-रिवाज, रहन सहन, आर्थिक व सांस्कृतिक विभिन्नता आदि को दृष्टि में रखते हुये ब्रिटिश साम्राज्य समार के राजनैतिक इतिहास में सब से आश्चर्यजनक घटना है। इसका क्षेत्रफल १,३२,६०,००० वर्गमील है जो कुल स्थलभूमि का पाचवा भाग है। इसकी जनसंख्या ४८७० लाख है जो समार की जन संख्या का पाचवा भाग है। ब्रिटिश साम्राज्य का आधुनिक नाम ब्रिटिश कॉमनवेल्थ ऑफ नेशन्स (British Commonwealth of Nations) हो गया है। इस कॉमनवेल्थ अर्थात् राष्ट्रमण्डल के अन्तर्गत ये देश हैं (१) यूनाइटेड किंगडम ऑफ ब्रिटेन और उत्तरी आयरलैण्ड (२) स्वायत्त शासन करने वाले उपराष्ट्र (Dominion) जैसे, कनाडा, आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैण्ड दक्षिणी अफ्रीका, आइर (दक्षिणी आयरलैण्ड) (३) भारतवर्ष और ब्रह्मा (४) उपनिवेश-साम्राज्य जिसमें क्राउन कॉलोनीज (Crown Colonies), प्रोटेक्टोरेट्स (Protectorates) व मण्डेटेड प्रदेश (Mandated territories) गिने जाते हैं। द्वितीय महायुद्ध के पश्चात् कॉमन वेल्थ के आकार प्रकार में बड़ा परिवर्तन हो चुका है। भारतवर्ष को स्वतन्त्रता मिलने

के साथ साथ एक नये उपराष्ट्र (Dominion) का जन्म हुआ जिसे पाकिस्तान कह कर पुकारा जाता है। अन्ध्र प्रदेश भी स्वतन्त्र घोषित कर दिये गये हैं। न्यूफाउण्डलैण्ड ने ब्रिटेन में शामिल होने का निश्चय कर लिया है जिसमें वह अब कीमनवैल्थ का पृथक् गठन न रहे पर ब्रिटेन का ही एक प्रांत बन जाएगा। आइर (Eire) अर्थात् दक्षिणी आयरलैंड ने अपने आपका गौरवपूर्ण गणराज्य (Republic) घोषित कर कीमनवैल्थ से पृथक् रहने का निश्चय कर लिया है। भारतवर्ष ने भी अपने आपका गौरवपूर्ण गणराज्य के रूप में स्थापित करने की इच्छा घोषित कर दी है। साम्राज्य के पूर्व-मद्रास का स्वतन्त्रता मिलने के पश्चात् कीमनवैल्थ की रचना में जो परिवर्तन हुये उन पर विचार करने के लिये अप्रैल सन् १९४६ ई० में लन्दन में कामनवैल्थ के प्रधानमन्त्रियों का एक सम्मेलन बुलाया गया। इस सम्मेलन में प्रमुखतः इस प्रश्न पर विचार हुआ कि भारतवर्ष को गणराज्य के रूप में रह कर कामनवैल्थ में स्थान मिल सकता है या नहीं। सम्मेलन के अन्त में २६ अप्रैल को जो घोषणा की गई उसके अनुसार उसमें यह कहा गया कि इंग्लैंड का राजा (Crown) कामनवैल्थ में स्वच्छा से रहने वाले राष्ट्रा के समर्थक भर का प्रतीक है। इस घोषणा में कामनवैल्थ के बंधन को बहुत अधिक ढीला और व्यापक बना दिया जिससे हममें उन राष्ट्रा को भी रहने की सुविधा प्रदान कर दी गई जो लोकतन्त्र राष्ट्र के रूप में रहना चाहते हैं और ब्रिटेन ने राजा की सत्ता स्वीकार करना नहीं चाहता।

ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल का संगठन ऐसा अपूर्व है कि उसको राजनीति शास्त्र के किसी पूर्व परिचित नाम से नहीं पुकारा जा सकता। 'न यह राष्ट्र है न सच सामन्य'। इसका कोई लिखित सामन्य विधान नहीं न कोई पार्लियामेण्ट, न कोई निजी मामूहिक सरकार, न निजी सरक्षक सेना या कार्यकारिणी सत्ता। इसकी उत्पत्ति ऐतिहासिक घटनाओं और नैतिक विकास के फलस्वरूप हुई है न कि किसी पूर्व निश्चित रचना शैली के अनुसार। अब भी इसके सदस्यों के पारस्परिक सम्बन्ध का विनाश कम बराबर चल रहा है।

साम्राज्य की स्थापना के आधारभूत अभिप्राय—अंगरेजों ने पिछली तीन शताब्दियों में अपना अभिप्राय की सिद्धि के लिये इस साम्राज्य की स्थापना की थी। सक्षम में हम इन्हें व्यापार-वृद्धि बढ़ती हुई जन-संख्या के लिये स्थान अपराधियों को दूर चमत्कार के लिये स्थान और जलवायु तथा स्थान सेनाओं को रखने के लिये सामरिक स्थान प्राप्त करना ही कह सकते हैं। इस लक्ष्य समय में ब्रिटिश उपनिवेश नीति में कई परिवर्तन हुये।

समुद्रपार स्थिति साम्राज्य से इंग्लैंड को लाभ—इंग्लैंड को अपने

समुद्रपार साम्राज्य से बड़ा महत्व व आर्थिक लाभ प्राप्त हुआ। प्रथम लाभ यह था कि उपनिवेशों में कर के रूप में इंग्लैंड को बहुत मा धन मिलता था। प्रारम्भ में ब्रिटेन ने उपनिवेशों पर कर न लगाया था पर बाद में जाति के फलस्वरूप जो युद्ध हुए उनमें ब्रिटेन की आर्थिक अवस्था ऐसी गिर गई कि उसे उत्तरी अमरीका के उपनिवेशों पर कर लगाना पड़ा। इस का परिणाम यह हुआ कि उत्तरी अमरीका के उपनिवेश ब्रिटेन का विरोध करने लगे और अन्त में अमरीकन स्वतन्त्रता-युद्ध हुआ जिसमें अमरीका ब्रिटेन के आधिपत्य में निवल गया। दूसरे इन उपनिवेशों में ब्रिटेन ने अपनी नाविक व स्थल सेना के अड्डे बना रखे थे, जिससे ब्रिटेन के व्यापार मार्गों की रक्षा होती थी। जिब्राल्टर, माल्टा आदि अब भी ब्रिटिश साम्राज्य के सैनिक अड्डे हैं। तीसरे, ब्रिटेन को इन उपनिवेशों से व्यापार करने में सुविधा रहती थी। यूरोप के आधुनिक राष्ट्रों को जब यह प्रतीत हुआ कि उपनिवेशों से कर उगाहना सम्भव नहीं है तो उन्होंने उन्हें व्यापार व उद्योग की उन्नति का साधन बनाने का प्रयत्न किया। इस उद्देश्य की सिद्धि के लिये कई प्रकार की चालें चली गईं। आधीन उपनिवेशों से, स्वामी-राष्ट्र ने दूसरे राष्ट्रों के जलयानों के व्यापार करने पर रोक लगा दी। उपनिवेशों पर यह प्रतिबन्ध लगाया गया कि वे स्वामी-राष्ट्र से ही व्यापार कर सकते हैं सत्तार के और किसी देश से नहीं कर सकते। औपनिवेशिक एकाधिकार की नीति का जिस बड़ाई के साथ स्पेन ने पालन किया उतना दूसरे किसी यूरोपियन राष्ट्र ने नहीं किया पर फिर भी ब्रिटेन की नीति अधिक उन्नत नहीं थी। बाइन एडवर्ड ने अपनी 'वैस्ट इण्डिज का इतिहास' नामक पुस्तक में लिखा है कि यूरोप के सब सामुद्रिक राष्ट्रों (जिसमें इंग्लैंड भी शामिल है) की औपनिवेशिक नीति का मूलमन्त्र व्यापारिक एकाधिकार था। यह एकाधिकार बड़ा व्यापक था। इससे अन्तर्गत उपनिवेश को सब प्रकार की वस्तुओं को देना उनके कच्चे माल को खरीदना और उससे पक्के माल का बनाना आदि सब बाते आती थी। उपनिवेशों के निवासी अपनी आवश्यकता की वस्तुओं को दूसरे देशों से न मंगा सकते थे, उन्हें अपनी मुख्य उपज स्वामी-राष्ट्र को ही बेचनी पड़ती थी और उन्हें पक्का माल बनाने का अधिकार न था, केवल स्वामी-राष्ट्र ही उनके कच्चे माल को अपने कारखानों में पक्का करके उससे लाभ उठा सकता था। यह अन्तिम नीति इतनी बड़ाई के साथ बरती गई कि अर्थ चैम्बर को पार्लियामेंट में एक बार यह शिकायत करने पर बाध्य होना पड़ा कि उत्तरी अमरीका के उपनिवेशों के निवासियों को



घोड़े की नाल में धगने वाली नील भी बनाने का अधिकार नहीं है। इन उपनिवेशों से एक लाभ यह भी पोरि स्वामी-राष्ट्र की बढ़ती हुई आवश्यकता में अधिक जन-संख्या को बाहर जाकर बगने का अवसर व सुविधा मिली। इन उपनिवेशों में यह भी सुविधा थी कि स्वामी-राष्ट्र के अपराधी इनमें भेज दिये जाते थे। इंग्लैण्ड अपने अपराधियों को आस्ट्रेलिया भेजा करता था। इन मत्र मामों के प्रतिष्ठित साम्राज्य में गौरव की प्राप्ति भी होती थी।

परन्तु यह नीति जिसमें उपनिवेशों को इंग्लैण्ड के स्वार्थ-मायन का ही क्षेत्र माना जाता था न कि उपनिवेशों के निवासियों का सम्पूर्ण-मायन, बहुत दिन न चली। इस नीति में बड़ा परिधर्न हुआ। उपनिवेशों की प्राकृतिक समृद्धि का जो उपयोग हुआ उससे उनको अधिक स्थिति सुधरने लगी और सामाजिक विकास भी हुआ। उपनिवेशों के निवासी स्वामी-राष्ट्र के अनुचित हस्तक्षेप का विरोध करने लगे। सब में बड़ी झगड़ की अड उपनिवेश-निवासियों की यह भाव थी जिससे वे अपनी मातृभूमि इंग्लैण्ड की स्वतन्त्रता के सत्पादों को अपने यहां स्थापित करना चाहते थे और इंग्लैण्ड इस भाव का विरोध करता था। जार्ज तृतीय के मन्त्रिणा ने उपनिवेशों पर पार्लियामेण्ट का प्रभुत्व सुरक्षित रखने की चिन्ता में अमरीका के १३ उपनिवेशों पर भये कर लगाये जिसमें उपनिवेश-निवासियों को बहुत बुरा लगा। उन्होंने अपनी राजनीतिक स्वतन्त्रता पर विरोध करते इस आघात का विरोध किया और "बिना प्रतिनिधित्व के कोई कर नहीं" इस ब्रिटिश प्रजासत्तव के प्रथम सिद्धान्त की दुहाई देना प्रारम्भ किया। ब्रिटिश पार्लियामेण्ट में दूरदर्शी राजनीतिज्ञ मौजूद थे जिनका उपनिवेशों पर बिना उन्हें प्रतिनिधित्व दिये कर लगाने की बुराई का आभाम मिल चुका था। उदाहरणार्थ साईं कैमडन (Lord Camden) ने इस विषय पर बोलते हुये पार्लियामेण्ट में कहा था "किसी मनुष्य की वस्तु पूर्णतया उस ही की है, दूसरे किसी मनुष्य को उस वस्तु को उससे बिना उसकी सम्मति के लेने का अधिकार नहीं है, वह सम्मति चाहे स्पष्ट हो या अस्पष्ट। जो कोई भी ऐसा करने का प्रयत्न करता है वह हानि पहुँचाता है, जो कोई ऐसा करता है वह डाका डालता है, वह स्वाधीनता व पराधीनता के भेद को फेंक कर चूर चूर करता है। कर लगाना और प्रतिनिधित्व देना इस शासन विधान के लिये अत्यावश्यक है और विधान के साथ ही साथ उसका जन्म भी हुआ है।" मार्ड साईंस, में चुनौती देता है कि मुझे कोई भी ऐसा समय बतलावे जब पार्लियामेण्ट ने किसी व्यक्ति पर बिना

उस व्यक्ति का पालियामेण्ट में प्रतिनिधित्व हुये कर लगाया हो। "छ माठ वर्ष बाद हाउस आफ कामन्स में एक प्रस्ताव रखा गया जिमने बिरोधी पक्ष ने अमरीजन चाय कर ऐक्ट को रद्द करना चाहा। यह प्रस्ताव बहुमत से गिर गया और पास न हो सका। एडमण्ड बर्क ने प्रस्ताव का समर्थन करते हुये सरकार की नीति की इन शब्दों में कटु आलोचना की "महोदय दूसरी ओर बैठ हुये महानुभाव अपनी योग्यता को सामने लायें और उनमें से जो सबसे अधिक कुशल व्यक्ति हो, खड़ा होकर मुझे बतलाये कि अमरीकनों के पास स्वतन्त्रता का कौनसा चिन्ह है और परतन्त्रता का कौनसा कलंब उस पर नहीं है, यदि व्यापार पर जितनी भी रूकावटें हो सकती हैं उनको लगा कर उन उद्योगशील निर्धनों को बाध कर रखा जाय और साथ साथ बिना उनको प्रतिनिधित्व दिये आपकी स्वेच्छा से लादे हुये करो का ढोने वाला टट्टू भी बनाया जाय। . . . . . अमरीका में बसने वाला अंगरेज यह समझेगा कि यह दासता है, यह दासता कानूनी है, ऐसा समझने से उसके मन व मस्तिष्क पर पड़े आघात की क्षतिपूर्ति न होगी।" पर उस समय की सरकार ने दूसरी ही नीति को अपनाना ठीक समझा जिससे स्थिति संकटपूर्ण हो गई। अन्ततोगत्वा अमरीकी स्वतन्त्रता का युद्ध छिड़ा जिससे इंग्लैण्ड को उन १३ उपनिवेशों से हाथ धोना पड़ा।

हरहम की रिपोर्ट और औपनिवेशिक नीति में परिवर्तन—इस महंगे अनुभव ने ब्रिटेन की १९वीं शताब्दी की औपनिवेशिक नीति में बड़ा भारी परिवर्तन कर उसका विलकुल रूप ही बदल दिया। इस नीति परिवर्तन का सूत्रपात लार्ड हरहम की उस रिपोर्ट से हुआ जो उन्होंने कनाडा की राजनैतिक कठिनाइयों को दूर करने के लिये ब्रिटिश सरकार के सम्मुख उपस्थित की थी। इस महत्व-शाली रिपोर्ट के अन्तिम शब्द ये थे : “यदि उस विवेक के विधान में जिससे इस जगत का नियमन होता है, यह लिखा हुआ है कि ये देश सर्वदा ब्रिटिश साम्राज्य के अंग नहीं रहेंगे तो हमें अपने सम्मान की रक्षा के लिये ऐसा कदम उठाना उचित है जिससे जब ये देश हम से अलग हो तो अमरीका महाद्वीप में ये ही ऐसे देश न रह जायें जिनमें अपने शासन भार सभालने की योग्यता न हो।” इस प्रकार

\* Speech in the House of Lords; 24th Feb. 1766.

19th April 1774.

पाई ब्रह्म ने उपनिवेशों के शासन की उम्र उत्तम नीति का समर्थन किया जिस में यह उपनिवेश कुछ समय बाद अपना शासन भार स्वयं धरने उपर उठने के योग्य हो जाय। शर शी० पी० लूकम ने इस विचार की आलोचना करते हुये कहा कि "ये दाव बनाया था अंगरीबा के बाहर भी लागू होने हैं। इसमें निहित भावना किसी देश-प्रदेश की सीमा में बंधी हुई नहीं है। यह ब्रिटिश साम्राज्य की जीवी जागती शक्ति है।" इन शब्दों में एक अंगरेज ने अपनी जानि दावा का यह मन्देश दिया था कि हमारे लिये सब में आवश्यक बात यह है कि हम अपने पीछे वह बसी-यन छोड़ जायें जो सब समय और सब तरह से महान् और उन्नत है।' (१८४० ई० में ब्रिटेन ने बनाया के लिये ऐसे शासन विधान की व्यवस्था की, जिसमें प्रागे चल कर सन् १८६७ ई० में बनाया में सब शासन प्रणाली स्थापित की गई और वह एक स्वशासित उपनिवेश बन गया। इस में मध्य नहीं कि १६ वीं शताब्दी के आरम्भ में औपनिवेशिक नीति में बड़ा परिवर्तन हुआ पर फिर भी बहुत में उपनिवेशों की स्थिति में अधि-सुधार नहीं हुआ।

१६वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में औपनिवेशिक नीति—ग्रेट ब्रिटेन के २,०००,००० निवासियों ने बाहर जाकर इन उपनिवेशों का बसाया था और कुछ अंगरेजों को यह विश्वास होने लगा था कि ब्रिटिश औपनिवेशिक नीति बड़ी दोषपूर्ण है। इस और जनता का भी ध्यान आकर्षित होने लगा। यह विश्वास दृढ़ होने लगा कि इन उपनिवेशों की शासन प्रणाली में वे सब दोष हैं जो निरंकुश शासन में हुआ करते हैं इसका कारण यह था कि शासन-भूत ऐसे व्यक्तियों के हाथ में था जिनको शामिल व्यक्तियों की समृद्धि व मुक्त में तनिक भी रुचि नहीं थी जो उनसे दूर रहते थे और जिन्हें उनकी दशा का अनुभव न था। इनके ऊपर उन सब बुरी बातों का प्रभाव था जो स्वतन्त्रता और लोक प्रशासन के प्रभाव में फैल जाया करती है। शासन करने वाले व्यक्ति अपनी शासन शक्ति का उस दोषपूर्ण ढंग से उपयोग करते थे जिस प्रकार स्वेच्छाचारी निरंकुश शक्ति का उपयोग दूरस्थित निवासियों पर हुआ करता है। परन्तु १६वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में उपनिवेशों की शासन नीति में सुधार करने का प्रयत्न किया गया।

✻ Sir C. P. Lucas in his Introduction to Lord Durham's Report.

ग्लैंडस्टन जो उदारपक्ष का प्रसिद्ध प्रधानमंत्री था उसने २६ अप्रैल नन् १८७० को हाउम आफ कामन्स में सरकार की औपनिवेशिक नीति का इन शब्दों में स्पष्टीकरण किया था —

“हमें यूरोपियन देशों द्वारा उनसे उपनिवेशों पर लगाई हुई प्रतिबन्धों वाली नीति का अनुभव हो चुका था। पहले का यह अनुभव ही हमारा पक्ष-प्रदर्शक न था परन्तु हमें बहुत भारी चेतावनी भी मिल चुकी थी विरोधकार कनाडा के सम्बन्ध में। इसलिये हमारे समय के इतिहास में यह एक गौरवपूर्ण अध्याय है कि हमारे राजनीतिज्ञों का, बिना दलबन्दी का विचार किये, यह सतत प्रयत्न रहा है कि ऐसी नीति कार्यान्वित की जाय जिसमें जब कभी भी ये उपनिवेश पृथक् हो तो उन विपत्ति और बलक से बचाव हो जाय जो हिंसा और रक्त प्रवाह द्वारा पृथक् होने पर उत्पन्न होता है। यही नीति अब भी अपनाई जा रही है। यह जैसा समझा जाता है कोई नई नीति नहीं है किन्तु उन्हीं पुराने सिद्धान्तों को फिर से लागू करना है जिनसे विभिन्न राजनीति के समर्थक सत्ताधारियों ने स्वीकार कर स्थापित किया है और जो सर्व-मम्मति से मान्य हो चुके हैं। यही बात उस नीति के बारे में सत्य है जो हमने अपनाई है। इस नीति से मातृभूमि व उपनिवेशों के पारस्परिक सम्बन्ध शिथिल एव कटु न होकर इसके विपरीत ऐसे मैत्रीपूर्ण हो जायेंगे कि जब कभी पृथक् होने का समय आधगा तो शांति पूर्वक पृथक्करण हो सक्ता है और साथ ही साथ इस बात का भ्रमसे अधिन अवसर रहता है कि पृथक् होने के पश्चात् अनिश्चित काल तक उन उपनिवेशों से स्वतन्त्रतापूर्वक सम्बन्ध चलता रहे। इसी आधार पर हमने अपने पूर्वगामियों के समान अपनी औपनिवेशिक नीति को स्थिर किया है। स्वतन्त्रता और स्वेच्छा हमारे पारस्परिक सम्बन्ध के मुख्य बिन्दु हैं और हमारी नीति से यह न समझना चाहिये कि हम छिपे ढंग से उपनिवेशों को दूर करने के पूर्वनिश्चित उद्देश्य को पूरा करना चाहते हैं वरन् यह नीति अद्वितीय न भी हो तब भी वह सबसे उत्तम व सच्चा साधन है जिससे हम उनके प्रति अपने कर्तव्य को पूरा कर सकते हैं।”

ब्रिटिश औपनिवेशिक नीति में इस परिवर्तन के हो जाने से ब्रिटेन और उसके समुद्रपार स्थित उपनिवेशों में सहयोग की सम्भावना बढ़ गई। इसलिए रानी विक्टोरिया की जयन्ती के अवसर पर पहला औपनिवेशिक सम्मेलन बुलाया गया। यह सम्मेलन ब्रिटेन और उपनिवेशों के समान हित वाले मामलों पर विचार करने के लिए बुलाया गया था। सब उपनिवेशों के

प्रतिनिधियों में एक सम्मेलन में भाग निम्न छोर एक समय पर बहुत सी बातों में ब्रिटिश मनीमण्डल में शामिल कर लाभ उठाया। इनके एक वर्ष बाद सन् १८६७ में दूसरा यूनियनवेनिज सम्मेलन हुआ जिसमें ब्रिटेन, न्यू साउथ वेल्स, विक्टोरिया, न्यूजीलैंड, क्वीन्सलैंड, वेस्ट इंडीज, दक्षिणी आफ्रिका, न्यू फाउन्टेन, टंगमानिया, पश्चिमी आफ्रिका और नैटाल के प्रधानमन्त्री उपस्थित हुए। इस सम्मेलन का मुख्य उद्देश्य यूनियनवेनिज के प्रतिनिधियों में विचार-विनिमय करना था कि किन्हीं ऐसे निर्णयों पर पहुँचना जो यूनियनवेनिज पर किसी प्रकार का प्रतिपक्ष समायोजन हो। छोर ब्रिटिश कार्यन्विष्ट करने के लिये वे यूनियनवेनिज दृष्टान्त न हो। इस विचार-विनिमय का एक परिणाम यह हुआ कि साम्राज्य में शासन (Imperial federation) का विचार निश्चित रूप से दृढ़ हो गया। परन्तु सुरक्षा, व्यापार व विदेश बाग सम्बन्धी विषयों में पारस्परिक सहयोग के कई अच्छे सुझाव दिये गये।

सन् १९०२ में तब शासन सचिव के शासनविषय का उत्तर देना गया तब सीकरा सम्मेलन हुआ। इस सम्मेलन में यह निर्णय लिया गया कि सहयोग की भावना को बराबर जाया करने के लिये एक स्थायी परामर्श देने वाली समिति की स्थापना की जाय। इस समय तक ये यूनियनवेनिज स्वायत्त शासन की व्यवस्था का पक्ष पर चुके थे और ब्रिटिश पार्लियामेंट में प्रदत्त प्रजातन्त्रवाद सम्बन्धी भावनाओं को गणनापूर्वक करना चुके थे। इसलिये ब्रिटिश की भय इन पूर्ण विचलित यूनियनवेनिज पर साम्राज्य के भीतर रहने वाले राष्ट्रों से सुवायिला करना पड़ता था। इस सम्मेलन के पदसार सन् १९०७ में एक और सम्मेलन हुआ जो बड़ा महत्वपूर्ण सिद्ध हुआ। इनके एक साल पर और दिया कि साम्राज्य की उत्पत्ति ब्रिटिश राजनैतिक समुदाय पर निर्भर है उनी हो आधिक सहयोग पर भी। साम्राज्य के इतिहास में इस सम्मेलन ने एक नये युग का प्रारम्भ दिया क्योंकि इनके अपने आप को इम्पीरियल नान्क्रेन्स अर्थात् साम्राज्य-सम्मेलन के रूप में परिचित कर लिया और स्वायत्त-शासन करने वाले यूनियनवेनिज को डोमिनियन (Dominion) अर्थात् उपराष्ट्र की उपाधि दे दी जिससे उनके उत्पन्न पद का समुचित आदर कर दिया गया।<sup>०</sup> इस सम्मेलन में यह भी निर्णय हुआ कि साम्राज्य सम्मेलन प्रति चार वर्ष बाद हुआ करे। सन् १९११ में द्वितीय-साम्राज्य-सम्मेलन हुआ पर युद्ध के कारण १९१५ में होने वाला सम्मेलन न हो सका।

सन् १९१७ का साम्राज्य-सम्मेलन—सन् १९१४-१८ के महायुद्ध के पूर्व बनाया, आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैण्ड और दक्षिणी 'अफ्रीका पार्लियामेंट के विभिन्न एक्टों के अनुसार स्वायत्त-शासन वाले उपनिवेश हो चुके थे जिनमें उत्तरदायी सरकारें लागू करती थीं। युद्ध में जिम स्वेच्छानुत अनुराग और भक्ति का इन उपनिवेशों ने प्रदर्शन किया उससे ब्रिटिश राजनीतिज्ञों की उस बुद्धिमानी का पर्याप्त परिचय मिल गया जिसके द्वारा उन्होंने लार्ड डरहम की रिपोर्ट में सुझाई गई उत्तरदायी स्वायत्त शासन देने की नीति को कार्यान्वित किया। सन् १९१७ के सम्मेलन में यह निर्णय हुआ कि इंग्लैण्ड और उपनिवेशों के बीच यदि शासन विधान सम्बन्धी परिवर्तन हो तो घरेलू मामलों में पूर्ण अधिकार व स्वायत्त-शासन के साथ साथ इस आधार पर प्रागे बढ़ा जाय कि डोमिनियन इम्पीरियल कॉमनवैल्व (Imperial Commonwealth) के अन्तर्गत हैं, इस परिवर्तन से यह भी स्वीकार कर लिया जाना चाहिये कि वैदेशिक नीति और विदेशी सम्बन्धों के बारे में उन्हें भी अपनी राय देने का अधिकार है। इससे साथ साथ ऐसा भी आयोजन होना चाहिये जिससे साम्राज्य के समान हित वाले मामलों में बराबर पारस्परिक परामर्श सम्भव हो सके और उस परामर्श से फल-स्वरूप ऐसी सम्मिलित कार्यवाही हो सके जिसका निर्णय विभिन्न सरकारें कार्यान्वित करें।

सन् १९२१ में फिर एक सम्मेलन हुआ हालांकि सन् १९१७ व १९१८ की युद्ध परिपद बराबर डोमिनियन प्रधान मंत्रियों से युद्ध-सम्बन्धी महत्वपूर्ण विषयों पर परामर्श करती रही थी। सन् १९२६ के सम्मेलन ने एक नया कदम उठाया और लार्ड बालफोर की अध्यक्षता में एक समिति की स्थापना की जिसको अन्तर्साम्राज्य सम्बन्धों के बारे में छान बीन करने का काम सौंपा गया। पूर्ण सत्ताधिकारी डोमिनियनों का साम्राज्य में क्या स्थान हो, इस विषय पर समिति ने एक बहुत महत्वपूर्ण निर्णय किया जिसको बालफोर-घोषणा (Balfour Declaration) के नाम से पुकारा जाता है। इस समिति ने उपनिवेशों के पद की यह व्याख्या की — 'ये ब्रिटिश साम्राज्य के अन्तर्गत स्वतन्त्र समाज हैं जो पद में एक दूसरे के बराबर हैं, अपने घरेलू व वैदेशिक मामलों में किसी प्रकार भी एक दूसरे के अधीन नहीं हैं यद्यपि राजमुकुट के प्रति एक समान भक्तिभाव रखने से वे एक दूसरे से मिले हुये हैं और ब्रिटिश कॉमनवैल्व ऑफ नेशन्स (British Commonwealth of Nations) अर्थात् ब्रिटिश राष्ट्र मण्डल के स्वेच्छा से बने हुये सदस्य हैं।' इस समिति ने साथ ही साथ यह मत प्रकट किया कि उस समय (१९२६ में)

जो प्रबन्ध चल रहा था वह इस घोषणा में वर्णित स्थिति के अनुसार न था। कुछ ऐसे प्रतिबन्ध उभर गये जो गम्भीर थे जिनमें महत्वपूर्ण परिवर्तन करना था, विशेषकर राजनीति उपाधियों और गवर्नर जनरल के पद के संबंध में। इस समिति के सुझाव पर सम्मेलन ने एक समिति बनाने की सिफारिश की जिसमें ब्रिटेन और डोमिनियनों के प्रतिनिधि हो और जो इस प्रश्न पर विचार करे और अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करें। तदनुसार सन् १९२८ में एक कान्फ्रेंस डोमिनियनों के कानूनों और व्यापार दोनों में सम्बन्धित कानून (Merchant Shipping Legislation) के कार्यान्वित होने की परीक्षा करने के लिए एकत्रित हुई। उसने अपनी रिपोर्ट तैयार की जो सन् १९३० के साम्राज्य-सम्मेलन में विचारार्थ उपस्थित की गई। इस सम्मेलन ने इस रिपोर्ट में की गई सविस्तर सिफारिशों को स्वीकार कर लिया और यह सुझाव सामने रखा कि पार्लियामेंट समानता के पद को, जो बालफोर-घोषणा में दिया हुआ था, कानून द्वारा स्वीकार करे और उन वैधानिक प्रतिबन्धों को हटावे जिससे डोमिनियन इस पद को प्राप्त कर सकें।

**१९३१ की स्टैट्यूट ऑफ़ वेस्टमिनिस्टर (Statute of Westminster of 1931)**—तदनुसार पार्लियामेंट ने स्टैट्यूट ऑफ़ वेस्टमिनिस्टर की व्यवस्था स्वीकार की जिस पर राजा ने सम्मति सूचन हस्ताक्षर सन् १९३१ में किये। इस व्यवस्था के पास हो जाने से, जो ब्रिटिश शासन-विधान के इतिहास में एक महत्वपूर्ण घटना थी, उपनिवेश ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल (British Commonwealth of Nations) में ग्रेट ब्रिटेन के बराबरी के पद पर स्थित हो गये। यह समानता का पद घरेलू व अन्तर्राष्ट्रीय दोनों ही विषयों में इनको प्राप्त हो गया।

सन् १८६७ के कनाडा के शासन-सम्बन्धी एक्ट (British North America Act) से लेकर सन् १९०६ तक जब दक्षिणी अफ्रीका में उत्तरदायी शासन की व्यवस्था की गई बराबर औपनिवेशिक सरकारों के अधिकारों व शक्तियों पर कुछ कानूनी प्रतिबन्ध बने हुये थे। ये प्रतिबन्ध व्यवस्था सम्बन्धी, प्रशासन व न्याय-सम्बन्धी थे। जितने कानून पास होते थे उन पर राजा की स्वीकृति लेना आवश्यक होता था। गवर्नर जनरल राजा का प्रतिनिधि होता था इसलिए राजा के नाम से डोमिनियन सरकारों द्वारा पास किये कानून पर अपनी स्वीकृति रोक सकता था। दूसरे गवर्नर-जनरल राजा के नाम से डोमिनियन मन्त्रिमण्डल की इच्छा का निरादर कर दिया करता था, इंग्लैण्ड की पार्लियामेंट द्वारा बनाये हुए कानून के विरुद्ध डोमिनियन पार्लियामेंट

में कोई कानून न बना सकती थी, न डोमिनियन पार्लियामेंट १८६४ ई० के व्यापार-पोत एक्ट (Merchant Shipping Act) के विरुद्ध या कौलो'नियल लॉज वैलिडिटी एक्ट (Colonial Laws Validity Act of 1865) के विरुद्ध कोई कानून बना सकती थी। न्याय-क्षेत्र में यह प्रतिबन्ध था कि डोमिनियन न्यायालय के निर्णय के विरुद्ध प्रिवी कौंसिल की न्याय-समिति में अपील हो सकती थी। कनाडा की पार्लियामेंट ब्रिटिश नार्वे अमेरिका एक्ट १८६७ (British North America Act 1867) में संशोधन न कर सकती थी, ऐसा करने के लिये ब्रिटिश पार्लियामेंट का मुह देटना पड़ता था। वेस्टमिंस्टर की व्यवस्था ने कई महत्वपूर्ण कानूनी परिवर्तन किये - इस व्यवस्था के स्वीकृत हो जाने के पश्चात् किसी भी डोमिनियन पार्लियामेंट के नये हुए कानून के लिये १८६५ का कौलोनियल साज वैलिडिटी एक्ट (Colonial Laws Validity Act) लागू न हो सकता था। न किसी उपनिवेश का कानून इसमिये रद्द समझा जा सकता था क्योंकि वह किसी वर्तमान या भविष्य में बनने वाले इंग्लैंड के कानून के विरुद्ध है। डोमिनियन पार्लियामेंट को यह अधिकार भी दे दिया गया कि वह अपने यहां लागू इंग्लैंड की पार्लियामेंट द्वारा बनाये हुए कानून में यदि चाहें तो संशोधन कर सकती हैं या उसे रद्द कर सकती हैं। इस व्यवस्था के पश्चात् इंग्लैंड की पार्लियामेंट का कोई भी कानून डोमिनियन में लागू न हो सकता था जब तक कि अमुक डोमिनियन ने इसके हेतु प्रार्थना न की हो और अपने यहां उस कानून को लागू करने के लिये सहमत न हो। इस प्रकार वेस्टमिंस्टर की व्यवस्था (Statute of Westminster) ने उपनिवेशों के व्यवस्थापन कार्य के ऊपर से वे सब प्रतिबन्ध हटा लिये जो कौलोनियल साज वैलिडिटी एक्ट से लगे हुए थे। संक्षेप में इस व्यवस्था ने अपना शासन अपने आप करने वाली डोमिनियनों के पद की व्याख्या कर दी और निश्चित कर दिया कि ये डोमिनियन अर्थात् कनाडा, आस्ट्रेलिया, दक्षिणी अफ्रीका, दक्षिणी आयरलैंड, न्यूजीलैंड व न्यूफाउण्डलैंड ब्रिटिश राष्ट्रमंडल (British Commonwealth of Nations) में ब्रिटेन के बराबरी के पद वाली हैं। सन् १७७३ की उपनिवेश सम्बन्धी नीति और १९३१ की इस वेस्टमिंस्टर व्यवस्था में बड़ा भारी अन्तर हो गया।

उपनिवेशों में राजा का स्थान—वेस्टमिंस्टर की व्यवस्था की प्रस्तावना में यह घोषणा की गई थी कि इंग्लैंड का राजमुकुट (Crown) ब्रिटिश राष्ट्रमंडल के सदस्यों के स्वेच्छावृत्त सम्मिलन का परिचायक चिन्ह



हैं और क्योंकि यह सब सार्वजनिक राजस्व के कारण एक दूसरे से मयुक्त हैं इसलिए राजस्वगत सम्बन्धी उत्तराधिकार व राजकीय पदवियों आदि के बारे में यदि किसी यांभान बानून में परिवर्तन हो तो उम पर इंग्लैंड की पार्लियामेंट की सम्मति के साथ होमिनियनों की पार्लियामेंटों की भी सम्मति ली जाया करे। होमिनियनों में राजा के स्थान का एक नवीन अर्थ हो गया। यह अब प्रत्येक होमिनियन का राजा समझा जाने लगा। उदाहरणार्थ ब्रिटेन में जो राजा का अधिकार है वे ब्रिटेन के राजा के रूप में हैं न कि इंग्लैंड के राजा के रूप में। इसीसे ब्रिटेन का राजा ब्रिटेन के मन्त्रियों की सलाह से ब्रिटेन के शासन सम्बन्धी मामलों में कार्य करता है। सन् १९३२ में जब राजा ने लन्दन में स्थित कुछ नये दक्षिणी अफ्रीका के सरकारी भवनों का उद्घाटन किया उस समय राजा के पार्श्व में इंग्लैंड का गृहमंत्री न था बल्कि दक्षिण अफ्रीका की सरकार का प्रतिनिधि था। इसी प्रकार जब सम्राट् १९३६ में ब्रिटेन गया तो उसने स्वयं सब राजकीय कार्य किये। वह ब्रिटेन की पार्लियामेंट में स्वयं उपस्थित हुआ, विधेयनों का प्रवर्तन किया और ब्रिटेन भेजे हुए अमरीकी राजदूत के अधिकार-पत्रों को ग्रहण किया। उसने ब्रिटेन की प्रिवी काउंसिल की बैठक में भाग लिया। यह सब उसने ब्रिटेन के राजा की हस्तियन से किया न कि इंग्लैंड के राजा की हस्तियन से।

उपनिवेशों की याह संस्था—वैसे तो सन् १९३१ से पूर्व भी उपनिवेश वैदेशिक मामलों में पूर्ण सत्ताधारी की तरह ही व्यवहार करते थे पर वैंस्टमिस्टर की व्यवस्था से इनको वैध रूप दे दिया गया। उनकी इस स्वतन्त्रता का परिचय उस समय मिला जब वे स्वतन्त्र रूप से लीग ऑफ नेशन्स (League of Nations) अर्थात् राष्ट्रसंघ की सदस्य हुये और उनकी लीग की काउंसिल में निर्वाचित स्थान दिया गया। सन् १९३६ में जब राजसंघ एकट पास हुआ तो होमिनियनों की सम्मति पहिले से ही मंत्री परिषद ने प्राप्त कर ली थी क्योंकि इस एक्ट से राजतन्त्र में एक महत्वपूर्ण वैधानिक परिवर्तन किया गया था। जब सन् १९३६ में युद्ध का घोषणा हुई तो अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों की दृष्टि से उपनिवेशों की वैधानिक स्थिति की परीक्षा का समय आया। इंग्लैंड ने न कि उपनिवेशों ने ३ सितम्बर सन् १९३६ को युद्ध की घोषणा की। आस्ट्रेलिया ने ५ सितम्बर को घोषणा की। दक्षिणी अफ्रीका में जनरल ह्यूजो के मन्त्रिमण्डल ने पार्लियामेंट में सटस्थ रहने का प्रस्ताव उपस्थित किया जो अस्वीकृत होगया। प्रस्ताव के अनुकूल ६७ मत थे और ८० विरुद्ध थे। मन्त्रिमण्डल ने त्याग पत्र

दे दिया और जनरल स्मट्स ने नया मंत्रीमण्डल बनाया। उससे पश्चात् ६ सितम्बर को दक्षिणी अफ्रीका ने युद्ध की घोषणा की। कनाडा की पार्लियामेंट ने युद्ध में भाग लेने के प्रश्न पर विचार किया और ६ सितम्बर को जर्मनी के विरुद्ध युद्ध-घोषणा का अनुमोदन किया। आयरलैंड की पार्लियामेंट ने अपनी तटस्थता की घोषणा की। ये सब निर्णय डोमिनियनों ने स्वयं किये, ब्रिटेन का इस सम्बन्ध में उनके ऊपर कोई दबाव न डाला गया था।

बड़े उपनिवेश विदेशों में अपने निजी राजदूत रखते हैं। व्यापारिक तथा दूसरे सम्बन्धित विषयों में उन्होंने विदेशी राष्ट्रों से स्वतंत्र समझौते किये हैं। कुछ राजनीतिज्ञों का तो यहां तक कहना है कि वैस्टमिस्टर की व्यवस्था से उपनिवेशों को ब्रिटिश राष्ट्र-संगठन से पृथक् होने का अधिकार भी प्राप्त हो गया है। दक्षिणी अफ्रीका में इस ओर कुछ वातचीत चली थी पर यह सम्भव नहीं मालूम होता कि कोई डोमिनियन पृथक् होने का निश्चय करेगी और संगठन की सुरक्षा सम्बन्धी सहायता को छोड़ेगी।

**औपनिवेशिक गवर्नर जनरल**—वैस्टमिस्टर की व्यवस्था पास हो जान के पश्चात् औपनिवेशिक गवर्नर जनरल के पद का महत्व बढ़ गया है। वह अब इंग्लैंड के राजा का नहीं बरन् कनाडा के राजा का प्रतिनिधित्व करता है। गवर्नर जनरल की नियुक्ति राजा द्वारा होती है पर उसके चुनने में उसी डोमिनियन से मंत्रियों से वह परामर्श लेता है जिसके गवर्नर जनरल को नियुक्त करना हो। सन् १९३० के साम्राज्य सम्मेलन (Imperial Conference) ने उपनिवेशों को यह अधिकार दे दिया था कि वे अपने गवर्नर जनरल का स्वयं चुनाव कर लें। इसके बाद ही आस्ट्रेलिया में सर आइज़क आइज़क्स (Sir Isaac Isaacs) व कनाडा में लॉर्ड बैसबोरो (Lord Bessborough) आस्ट्रेलिया व कनाडा के मंत्रियों की सलाह से गवर्नर-जनरल नियुक्त किये गये। औपनिवेशिक गवर्नर-जनरल को अब सेक्रेटरी आफ स्टेट (Secretary of State) की मध्यस्थता से छुट्टी नहीं मिलती, औपनिवेशिक प्रधानमंत्री ही यह कार्य करता है। इस प्रकार उपनिवेश के राजा का प्रतिनिधित्व करने वाला गवर्नर-जनरल उसी प्रकार केवल वैधानिक अध्यक्ष है जो अपने मंत्री-मण्डल की सलाह से कार्य करता है, जैसे इंग्लैंड का राजा ब्रिटिश मंत्री-परिषद् की सलाह से काम करता है।

ब्रिटिश शासन पद्धति इतनी लचीली है कि इसके अन्तर्गत महत्वपूर्ण वैधानिक परिवर्तन भी स्थिति के अनुकूल स्थान पा लेते हैं। १५ अगस्त १९४७ को भारत और पाकिस्तान के दो डोमिनियन भी वैस्टमिस्टर का

व्यवस्था के अनुसार कामनवेल्थ में सम्मिलित हो गये, उपर मरा (Ceylon) ने भी औपनिवेशिक पद प्राप्त कर लिया। परन्तु जब भारत में विधान परिषद् (Constituent Assembly) ने भारत का सादन (Republic) बनाने का निश्चय कर लिया तो अग्रेग १९४६ में सदन में उपनिवेशों और दमलेश्वर के प्रधान मंत्रियों का एक सम्मेलन हुआ। इस सम्मेलन के सम्मान होने पर यह महत्त्वपूर्ण घोषणा की गई कि भारत के सादन (Republic) होने पर भी भारत को कामनवेल्थ (Commonwealth) का पूर्ण सदस्य माना जाएगा। केवल ब्रिटिश राजा को कामनवेल्थ के एक का निम्न भारत समझेगा, इनके अधिक नहीं। दिसम्बर १९४६ में ब्रिटिश पार्लियामेंट ने एक कानून बनाकर घोषित किया कि भारतवासियों को (भारत के प्रजातंत्र घोषित होने के पश्चात् भी) ब्रिटेन में वे ही अधिकार और न्यय प्राप्त रहेंगे जो पहले थे। २६ जनवरी १९५० को भारत, अन्तर्राष्ट्रीय दृष्टि में सादन बन गया, फिर भी वह कामनवेल्थ का वेंग ही सदस्य है जैसे आस्ट्रेलिया व बनाडा।

### पाठ्य पुस्तकें

- Borden, R. L.—Canada and the Commonwealth,  
(Oxford 1929)
- Dawson, R. M.—Constitutional Issues in Canada  
(Oxford 1933)
- Emden, C. S.—Selected Speeches on the Constitution  
(Oxford 1919)
- Evatt, H. V.—The King and his Dominion Governors  
(Oxford 1936)
- Hughes, H.—National Sovereignty and Judicial  
Autonomy in the British Commonwealth (P.S  
King 1931)
- Keith A. B.—Letters on Imperial Relations etc.  
(Macmillan 1929)
- Keith, A. B.—Sovereignty of the British Dominions  
(Macmillan 1935)

Keith, A. B.—Constitutional Law of the British Dominions (macmillan 1938)

Keith, A. B.—The Dominions as Sovereign States (Macmillan 1938)

Palmer, G. E. H.—Consultation and Cooperation in the British Commonwealth (Oxford 1934)

Whcare, K. C.—The Statute of Westminster (Oxford 2nd Edition)

## अध्याय १२

### कनाडा का शासन विधान

“सौंप शासन की विशेषता यह है कि हमने एक ऐसी शासन व्यवस्था प्राप्त की गई जिसमें प्रांतीयीय अपना पृथक् राष्ट्रीय जीवन सुरक्षित रखते हुये हम योग्य बने रहें कि वे अंगरेजों के पाम मिल कर रह सकें और कनाडा की विशेष राष्ट्रीयता में उनके हिस्सेदार बन कर उस राजभक्ति व अनुराग का परिचय दें जो जाति व समूह की सीमा की लॉघ कर सारी डोमिनियन कैप्रिटी छूट हो जाये।”  
( अलैग्जेंडर मॅडी )

कनाडा ब्रिटिश साम्राज्य में सबसे पहला उपनिवेश था जिसमें उप-निवेश का रूप प्राप्त हुआ और जहाँ संप शासन स्थापित हुआ। इसका शासन विधान में इमीलिए कुछ नवीन बातें भी मिलेंगी। इस नवीनता का एक विशेष कारण यह है कि कनाडा में फ्रांसीसी लोगों की संख्या अधिक है। य लाग विवरण के प्रान्त में बहुत अधिक संख्या में रहते हैं जिससे वहाँ इनका बहुमत है।

### शासन विधान का इतिहास

कनाडा के उपनिवेश को फ्रांसीसियों ने ही सन् १६०८ में बनाया था। प्रारम्भ में इसका शासन फ्रांस के एक सूब की तरह फ्रांस के राजा द्वारा होता था। पर जब यूरोप में फ्रांसीसियों और अंगरेजों में मूल वर्षीय युद्ध छिडा तो कनाडा में इन दोनों जातियों के लोगों में बड़ा प्रारम्भ हो गई। जनरल वुल्फ ने १७५६ में विवेक पर आक्रमण किया और उस पर अपना अधिकार कर लिया। एक वर्ष बाद भौट्रीयन भी अंगरेजों के हाथ आ गया। सन् १७६३ को पेरिस की संधि से फ्रांस ने इंग्लंड के राजा को कनाडा सौंप दिया परन्तु साथ ही साथ यह समझौता भी हुआ कि कनाडा के लोगों को कैथोलिक सम्प्रदाय में रहने की स्वतंत्रता रहे। इसके पश्चात कनाडा का एक गवर्नर नियुक्त कर दिया गया और उसकी सहायता करने के लिये एक ज़ोसिल व एक असेम्बली भी बना दी गई। परन्तु इसके बाद अंगरेज एक बड़ी संख्या में कनाडा में आकर बस गये। जिससे राजनैतिक समस्या अधिक पेचीदा हो गई। न बहुसंख्यक फ्रांसीसी शासन

द्वितीय से सन्तुष्ट थे और न अल्प-संख्यक अंगरेज । सन् १७७४ में ब्रिटिश पार्लियामेंट ने क्विबेक एक्ट (Quebec Act) पास किया जिससे रोमन कथोलिक सम्प्रदाय के अनुयायियों की बहुत सी शिकायतों को दूर कर दिया गया । जब अमरीकी स्वतन्त्रता युद्ध हुआ तो कनाडा की राजनीति में और परिवर्तन हुआ क्योंकि अमरीका से बहुत से ब्रिटिश राजभक्ति रखने वाले अंगरेज कनाडा में आकर बस गये थे । ब्रिटिश पार्लियामेंट ने सन् १७९१ में एक शासन-विधान अधिनियम पास किया । इस एक्ट से कनाडा को दो भागों में विभाजित कर दिया गया, एक ऊपरी कनाडा जिसमें अंगरेज बहु-संख्यक निवासी थे और दूसरा निचला कनाडा जिसमें फ्रांसीसी बहुसंख्या में होते थे । प्रत्येक प्रांत में एक निर्वाचित असेम्बली और पैरुक्त कौंसिल बनाने की योजना कर दी गई । गवर्नर को स्वतंत्र अधिकार दे दिया गया क्योंकि वह बिना धारासभा की अनुमति की प्रतीक्षा किये खर्च के लिये मालगुजारी और सेना-अनुदानों को ले सकता था । इसका परिणाम यह हुआ कि कनाडा की कार्यपालिका (Executive) स्वतन्त्र और अनुत्तरदायी बना दी गई और वह कलोनियल आफिस से निर्देश प्राप्त करती थी जो सहस्रो मील दूर स्थित होने से वास्तविक स्थिति से पूर्ण अनभिज्ञ रहता था । निचले कनाडा में अंगरेजों की प्रधानता कौंसिल में थी और फ्रांसीसियों की असेम्बली में । इसलिये ये दोनों सदन एक दूसरे से अधिक अधिकार प्राप्त करने का प्रयत्न करते रहते थे । इसके फलस्वरूप प्रायः प्रतिनिधिक असेम्बली और अनुत्तरदायी कार्यपालिका में ऐसी मुठभेड़ हो जाती थी कि कार्यवाही आगे चलने से रुक जाती थी । अंगरेज-फ्रांसीसी विरोध निचले कनाडा में भयंकर रूप धारण करने लगा और फ्रांसीसियों के नेता व असेम्बली के निर्वाचित स्पीकर पैपीनो (Papineau) ने विद्रोह खड़ा कर दिया । यह विद्रोह दबा दिया गया । पैपीनो भाग गया पर असंतोष की आग सुलगती रही । ऊपरी कनाडा में भी असंतोष था और वहाँ भी बहुसंख्यक अंगरेज शासन में लोकाधिकार प्राप्त करने के लिये आवाज उठा रहे थे ।

लार्ड डरहम की रिपोर्ट—इस जटिल समस्या का सामना करने लिये कनाडा के शासन-विधान का स्थगन कर दिया और लार्ड डरहम को समस्त शासनाधिकारों से सुसज्जित कर कनाडा भेजा । अपनी नियुक्ति से दो वर्ष के भीतर लार्ड डरहम ने सारी स्थिति का अध्ययन किया और उसके पश्चात् ब्रिटिश सरकार को अपनी प्रसिद्ध रिपोर्ट भेजी जिससे ब्रिटिश

प्रोपगिन्डिस्ट गीति में एक नये युग का प्रारम्भ हुआ। साटें डरहम ने अपनी रिपोर्ट में गेना के चुरे मगटन व चमरेजो और कामीगिया के बीच बेरमान के बारगु न्याय के पक्ष-भ्रष्ट होने की निवाण की। रिपोर्ट में यह भी बताया गया कि मगनर बिग प्रचार कौन्सिलिंग ऑफिस (Colonial Office) पर निर्भर रहता था और कार्यवाहिका बिग प्रचार अनुसन्दायी और स्वेच्छा-चारी थी। इन सब घुसाइयों को दूर करने के लिये रिपोर्ट में यह सुझाव रखा गया कि प्रारम्भ में एक दो मन्त्री भी हो जायें परन्तु इन उपनिवेशों की ऐसी शासन प्रणाली दी जाय जिससे उत्तरदायी सरकार बन सके। साटें डरहम को यह पता था कि ऐसी उत्तरदायी सरकार बनने में ही चमरेज और कामीगी और दूसरे के विचारों और भावनाओं का आदर करना भी पड़ेगा।

साटें डरहम की रिपोर्ट में दिये हुये सब सुझावों को यद्यपि ब्रिटिश सरकार ने स्वीकार न किया परन्तु पार्लियामेंट ने सन् १८४० में एक एक्ट पास किया जिससे ऊपरी और निचले कनाडा को फिर से मयुक्त कर दिया। इन एक्ट की प्रस्तावना में यह स्पष्ट था कि उक्त समय ब्रिटिश सरकार को यह विश्वास हो चला था कि दोनों प्रान्तों के मिलाने से कनाडा की राजनैतिक स्थिति सुधर जायगी और शांति स्थापित हो जायगी। लगभग बीस वर्षों तक इस नई व्यवस्था को चालू रखा गया। परन्तु दाता भागों की जनसंख्या की वनावट में जो भेद और उन दोनों के हिता में जा विभिन्नता थी उससे यह योजना सफल न हो सकी और नई नई समस्याएँ खड़ी हो गईं। कनाडा के निवासी हमसे मतुष्ट न हुये और उनको यह आवश्यकता प्रतीत होने लगी कि, हमारी वास्तविक सच उपनिवेशों को एक सच-नामन प्रणाली के द्वारा समेटित किया जाय।

विवेक के प्रस्ताव व उसके पश्चात्—यातायात के मार्गों के खुलने और पश्चिम की ओर कृषि के बढ़ने से उपनिवेश-निवासी एक दूसरे के अधिक पास आ गये। सन् १८६० में इन सब उपनिवेशों को मिलाने के लिये प्रकट-रूप में आन्दोलन होने लगा। सन् १८६४ में सब बड़े बड़े उपनिवेशों के प्रतिनिधि २४ अक्टूबर के दिन क्विबेक में एकत्रित हुये और उन्होंने मिलकर प्रसिद्ध क्विबेक प्रस्ताव पास किया जिनमें मयुक्त एवं बृहत् कनाडा के सघात्मक शासन विधान के मुख्य मुख्य सिद्धान्तों की रूपरेखा तैयार की गई। मुख्य मुख्य उपनिवेशों के प्रतिनिधि इसके पश्चात् इंग्लैंड गये जिसमें वे ब्रिटिश सरकार के साथ अपनी शासन विधान सम्बन्धी समस्याओं पर बात-चात कर सके। इस बातचीत का फल यह हुआ कि पार्लियामेंट ने सन् १८६७

में ब्रिटिश नार्थ अमेरिका एक्ट (British North America Act) पास करके कनाडा के लिए ऐसा शासन विधान बनाया जिससे सघ शासन स्थापित हो। "सन् १८६७ का एक्ट ब्रिटेन की औपनिवेशिक नीति में एक नवीन मिद्धात का प्रवर्तक था। इससे यह स्पष्ट है कि ब्रिटिश मंत्रिपरिषद् ने अमरीकन राज्यशास्त्र से एक सबक सीखने में चूक नहीं की। इससे यह भी स्पष्ट हो गया कि ब्रिटिश सम्राट के प्रति निष्ठा रखते हुए भी उपनिवेश ऐसी शासन प्रणाली का विचार कर सकते थे जिसमें उन्हें अपनी आकांक्षाएँ पूरी करने का पर्याप्त अवसर मिले। कनाडा की सघ-शासन योजना में साम्राज्य के दूसरे उपनिवेशों के लिये भी उदाहरण उपस्थित हो गया और जल्दी ही इसके अनुबल उन्होंने कार्यवाही की।"

### सन् १८६७ का शासन-विधान

शासन-विधान के सिद्धान्त—जैसा पहले कहा जा चुका है १८६७ का ब्रिटिश नार्थ अमेरिका एक्ट सन् १८६४ के प्रसिद्ध बिलवर्क-प्रस्तावों के आधार पर बनाया गया था। तीसरा प्रस्ताव इस प्रकार था—“सामान्य शासन के विधान बनाने में यह सम्मेलन मातृभूमि से (इंग्लैंड) से सबंध के लिये नम्य-प स्थापित करने के अभिप्राय की दृष्टि में रखते हुए इन बातों के हितों की साधना के लिये जहाँ तक सम्भव है ब्रिटिश शासन विधान का अनुकरण करना चाहता है।”● उपनिवेशों की इस इच्छा को एक्ट की प्रस्तावना में भी प्रतिनिवेश कर दिया गया था। इस प्रकार ब्रिटिश शासन विधान का अनुकरण करने वाला कनाडा का शासन-विधान बहुत-सी ब्रिटिश परम्परागत बातों को भी मानता है। कनाडा के शासन विधान की मुख्य २ विशेषताएँ ये हैं—

(१) यह ससदात्मक कार्यपालिका की स्थापना करता है न कि अस्थायी कार्यपालिका की जैसी कि संयुक्त राष्ट्र अमरीका में पाई जाती है।

(२) सघ ससद (Parliament) के दूसरे सदन में वे सीनेटर सदस्य होते हैं जिनको गवर्नर जनरल उनके जीवन भर के लिये नियुक्त करता है। “पालियामेंट” शब्द इंग्लैंड से ही लिया गया है और सीनेट की आजीवन-सदस्यता से यह प्रयत्न किया गया है कि उसको किसी सीमा तक हाउस आफ लार्ड्स के समान रखा जाय।

(३) सघ सरकार के अधिकार इकाइयों के अधिकारों से अधिक हैं। इन इकाइयों का नाम प्रान्त (Province) रखा गया है न कि—



(State) क्योंकि पहले नाम में यह बोध मा होना है कि वे केन्द्रीय सरकार के आधीन हैं। सब अवशिष्ट अधिकार केन्द्रीय सरकार को गीये गये हैं।

(४) ब्रिटिश शासन विधान का जहाँ तक समय हो अनुकरण लिया जाय, इस उद्देश्य में एक में यह व्यवस्था की गई है कि कनाडा की एक प्रिवी काउंसिल बनाई जाय जो ब्रिटिश प्रिवी काउंसिल के समान हो। कनाडा के शासन-विधान की यह विशेषता दूसरे उपनिवेशों के शासन विधान में नहीं पाई जाती।

(५) शासन-विधान का मसौदा मिडलान्ड ब्रिटिश पार्लियामेंट ही कर सकती है। एक बात में भी यह विधान दूसरे शासन-विधानों से भिन्न है।

(६) कनाडा की न्याय-पालिका के अधिकार भी आस्ट्रेलिया की न्याय-पालिका के अधिकारों के सम हैं हार्नबि रैगटमिस्टर की व्यवस्था के बाद मिडलान्ड य व्यवहार में बहुत कुछ घनर हो गया है।

ब्रिटिश साम्राज्य में कनाडा पहला देश था जिसमें मध्य-शासन स्थापित हुआ। इसलिए सन् १८६७ में उत्पन्न होने वाली ब्रिटिश मध्य-शासन प्रणाली में कुछ अद्वितीय बातें देखने को मिलती हैं। सबसे प्रथम बात तो यह है कि कि कनाडा ने पार्लियामेंटरी डम की सरकार पसंद की। दूसरे, ब्रिटिश सम्राट् कार्य-पालिका का अध्यक्ष रखा गया है। निधेन्यकारी नाकिन भी ब्रिटिश सम्राट् और डोमिनियन धारणमा में निहित कर दी गई है।

सन् १८६७ के मध्य शासन विधान से विवेक प्रान्त के निवासी फ्रांसीसी को अपना शासन भार स्वयं समालने का अवसर मिला। परन्तु समय के बीतने में कनाडा के ब्रिटिश और फ्रांसीसी निवासियों के पारस्परिक जातीय भेद बहुत कुछ मिट गये। यहाँ तक कि निचले कनाडा अर्थात् विवेक प्रान्त के निवासी फ्रांसीसी अब अपने आपको फ्रांसीसी न कह कर कनाडा निवासी कहते हैं। जहाँ तक उनके फ्रांस के भाते की बात है वे १८ वीं शताब्दी के फ्रांस का अपने आपको समझते हैं न कि बीसवीं शताब्दी का। सन् १७८६ की फ्रांस की प्राति के समय से और विशेषकर उस समय में जब फ्रांस में वर्तमान प्रजातन्त्र स्थापित हुआ, उनके ऊपर फ्रांसीसी राजनैतिक भ्रष्टाचार या विचारों का बहुत कम प्रभाव पड़ा है। इसका कारण यह है कि यद्यपि शिक्षित व्यक्ति अब भी फ्रांसीसी पुस्तकों को पढ़ते हैं परन्तु पिछले चालीस वर्षों से शासन करने वाले प्रजातन्त्रवादियों के बादरी विरोधी रत ने उनके मन में फ्रांस के प्रति उदासीनता उत्पन्न कर दी है। ● यह सब है कि कनाडा की ये

दानों जातियां मिलकर एक नहीं हुईं न यह सम्भव है कि वे मिल जायं फिर भी १८४० के पहले का वैरभाव अब लगभग समाप्त हो चुका है। इस सब का श्रेय १८६७ के शासन विधान को है जिससे उन्हें अलग रहने और साथ साथ एक ही डोमिनियन सरकार में समान हिस्सेदार रहने का अवसर मिला है।

## संघ सरकार

जैसा पहले बतला चुके हैं संघ सरकार की शक्तियां प्रांतीय सरकार की शक्तियों से अधिक हैं। जितने विस्तृत अधिकार कनाडा में संघ सरकार को मिले हुए हैं, वैसे बहुत कम संघ-शासन-विधान केन्द्रीय सत्ता को देते हैं।<sup>१</sup> विधान के १६ वें अनुच्छेद के अनुसार निम्नलिखित विषयों में संघ सरकार को ही अनन्य रूप से पूर्ण अधिकार प्राप्त हैं (१) राज्य ऋण और जायदाद (२) व्यापार का नियम (३) किसी भी रीति से कर वसूल कर मुद्रा एकत्रित करना (४) राज्य के मान के आधार पर ऋण उधार लेना (५) डाक सेवाएँ, (६) जनगणना और सांख्यिकी (Statistics) (७) स्थल व जल सेना व सुरक्षा, (८) कनाडा की सरकार के कर्मचारियों के वेतन निश्चित करना और उसके दिये जाने का प्रबन्ध करना, (९) विपदमूचक सकेतो, आकाश बीपो, तैरते हुए निशानों का प्रबन्ध करना, (१०) नौतरण व नौपरिवहन, (११) छूत की बीमारियों वाले पोत से ससर्ग निषेध और नाविक शिक्षितसालयों की स्थापना, (१२) सागर तट व देश के भीतर की मछलियां, (१३) किसी प्रांत और दूसरे ब्रिटिश देश या विदेश के बीच या दो प्रांतों के बीच नाव से पार जाने की व्यवस्था, (१४) चलार्य (Currency) व मुद्रा, (१५) बैंकें और नोटों का निकालना, (१६) सेविंग बैंकें, (१७) भार व माप, (१८) प्रतिज्ञा अर्थ-पत्र व हुडी, (१९) व्याज, (२०) ऋण चुकाने की कानूनी वस्तु, (२१) दिवालियापन, (२२) अन्वेषणों के सुरक्षित प्रयोगाधिकार, (२३) प्रतिलिप्याधिकार, (२४) मूल निवासी और उनके लिये सुरक्षित भूमि, (२५) जानपद बनाना और अन्यदेशीय निवासी, (२६) विवाह और तलाक, (२७) केवल, दण्ड देने वाले न्यायालयों की स्थापना छोड़ कर परंतु दण्ड-विषयों में कार्य-प्रणाली के निश्चित करने के काम को शामिल कर दण्डविधि, (२८) शोध-नालयाओं की स्थापना व उनकी देखभाल करना, और (२९) वे विषय जो स्पष्टतया प्रांतों को दिये हुये विषयों में से निकाल कर एकट में बतला दिये गये हैं। इनके अतिरिक्त वे विषय जो उपर्युक्त विषयों के अन्तर्गत आते हैं

वे न्यायोप विषयों की उम श्रेणी में गरी गम्भीर जायें जो प्रांतों की ही गैर-राज्य दिये गये हैं ।

प्रान्तों पर संघ-सरकार का नियंत्रण—संघ सरकार प्रांतों की गवर्नरों के ऊपर हम बात में नियंत्रण रखती है कि यही प्रांतों के गवर्नरों का नियुक्त करने है । यह नियंत्रण गवर्नर जनरल-इन-कोमिल (Governor-General-in-Council) ने द्वारा किया जाता है । गवर्नर-जनरल-इन-कोमिल गवर्नरों को हटा सकता है और प्रांतीय धारा सभा द्वारा प्रनाम किये जाने वाले यह कर सकता है । अभी तक गवर्नर-जनरल ने केवल दो गवर्नरों को ही उन्ने पदों में अलग किया है । परन्तु सच सामान्य स्थापित होने में तीन वर्ष तक यानुको के यह करने में अधिकार का गुले तौर पर प्रयोग किया गया और लग समय यह सम्भा जाने लगा कि प्रांतीय स्थानीय स्वतन्त्रता के लिये यह अधिकार बड़ा घातक है । यद्यपि हम अधिकार में यानुकी दृष्टि में कोई बाधा नहीं आई है परन्तु पिछली क्षताओं के अन होने के बाद इसका अधिक प्रयोग नहीं किया गया है । हाल में डोमिनियन सरकार प्रांतीय सरकारों के ऊपर एक नया नियंत्रण रखने लग गई है जिसे नियंत्रण के लिए विधान ने कोई अधिकार न दिया था । डोमिनियन सरकार प्रांतीय सरकारों की सहायता के लिये अनुदान देती है और ऐसे अनुदान देने मध्य संघ सरकार प्रांतीय क्षेत्र वाले विषयों में प्रांतीय सरकार पर प्रतिबन्ध लगा देती है जिसे प्रांतीय सरकारें मान लेती हैं यद्यपि ऐसा न करने से उन्हें अनुदान नहीं मिलता और वे नई योजनाएँ कार्यान्वित नहीं कर सकती ।

संघ विधान मण्डल—कनाडा में निर्बन्धकारी सत्ता राजा और पार्लियामेंट में निहित है ।

संघ (डोमिनियन) विधान मण्डल कनाडा में दो सदनों वाला है और लगभग ब्रिटिश दृष्टि पर समकाल है । दोनों सदन में से एक को हाउस ऑफ कॉमन्स (House of Commons) कह कर पुकारा जाता है और दूसरे को सीनेट (Senate) । दोनों सदनों की मिलाकर पार्लियामेंट कहा जाता है । पार्लियामेंट की व्यवस्था सम्बन्धी दक्षिणों का पहल ही वर्णन किया जा चुका है ।

प्रथम सदन में प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त—सन् १९४७ के प्रतिनिधित्व के एक्ट के अनुसार हम समय कनाडा के हाउस में २५५ प्रतिनिधियों की स्थान दिया गया, जिनमें ८३ ओन्टारियो के, ७३ क्विबेक के, २० सर्वोच्च

के १६ मैनीटोबा के, १७ एलबर्टा के, १८ ब्रिटिश कोलम्बिया के, नोवास्को-  
शिया के १३, न्यू ब्रुन्सविक के १०, प्रिंस एडवर्ड द्वीप के ४, और यूएन का  
१ प्रतिनिधि होता है। अभी हाल ही में १ मार्च १९४६ को यह निर्णय  
हुआ कि न्यूफाउण्डलैंड द्वीप भी कनाडा में मिलाकर उनका एक प्रान्त बना  
दिया जाय और इस प्रकार उसी भी आठ प्रतिनिधि हाउस में बैठने लगे  
हैं जिसने कुल प्रतिनिधियों की संख्या भी बढ़कर २६३ हो गई है। प्रारम्भ में  
( विधान की ३७ वीं धारा के अनुसार ) हाउस के सदस्यों की संख्या १८१  
ही रखी गयी थी परन्तु ५१ वीं धारा में यह आयोजन कर दिया गया है कि  
कनाडा की पार्लियामेंट प्रति दस वर्षीय जनगणना के पश्चात् प्रतिनिधियों  
की संख्या को आगे बढ़ाये हुये नियमों के अनुसार घटा बढ़ा सकती है। वे  
नियम ये हैं कि 'क्वैबेक' के प्रतिनिधियों की संख्या ६५ में कोई परिवर्तन न  
होगा। दूसरे प्रान्तों में प्रतिनिधि जनसंख्या के उसी अनुपात से होंगे जो अनुपात  
क्वैबेक की जन-संख्या और ६५ में होगा। इस घटती बढ़ती में किसी भी  
प्रान्त के प्रतिनिधियों की संख्या तब तक न घटाई जायेगी जब तक कि जन-  
संख्या ५ प्रतिशत या उससे अधिक न घटी हो, परन्तु 'क्वैबेक' के प्रतिनिधियों  
की संख्या किसी दशा में भी ६५ से कम न की जायगी। इसका अर्थ यह  
निकला कि हाउस में प्रतिनिधियों की संख्या घालूम करने के लिये कनाडा की  
जनसंख्या में उस संख्या से भाग देना पड़ेगा जो हमें 'क्वैबेक' की जनसंख्या में  
६५ से भाग देने से लब्धि के रूप में प्राप्त होती है। इसको हम अधिक स्पष्ट  
करने के लिये इस प्रकार भी बतला सकते हैं —

$$\text{हाउस के सदस्यों की संख्या} = \frac{\text{कनाडा की जन-संख्या}}{\text{क्वैबेक की जन-संख्या}} \times ६५$$

इस प्रकार गणित करने से यह मालूम होता है कि इस समय कनाडा  
के हाउस में प्रत्येक प्रतिनिधि ३६००० व्यक्तियों का प्रतिनिधित्व करता  
है। प्रत्येक दशवर्षीय जनगणना में जनगणना की प्राकृतिक वृद्धि से नये  
प्रान्तों के साथ सामन में आने से हाउस में प्रतिनिधियों की संख्या बढ़ती  
रही है और इस समय यह संख्या २६३ है, सदन की बैठक में गणपूरक  
संख्या २० है। सदन अपना स्पीकर अर्थात् सभापति स्वयं ही चुनता है।  
सदन की अवधि पांच वर्ष है परन्तु इसके पहले ही इसका विघटन हो सकता  
है यदि गवर्नर जनरल प्रधान मंत्री की इस सम्बन्ध में सलाह मान ले।  
सदन के निर्णय बहुमत से होते हैं। स्पीकर को मत देने का तभी अधिकार

है जब किसी प्रश्न के अनुकूल व उमरे विरोध में बराबर मत हों, प्रत्यक्ष नहीं। मदन के प्रतिनिधियों का निर्वाचन प्रोढ़-स्थापित्वार के आधार पर होता है। सन् १९२० के डोमिनियन एक्ट (Dominion Act) के अनुसार प्रत्येक प्रोढ़ पुण्य व स्त्री को मत देने का अधिकार है यदि यह अपने प्राग की ब्रिटिश जानपद मानता हो और यदि यह ब्रिटेन में दो वर्ष व अपने निर्वाचन क्षेत्र में दो मास में वास करता हो।

**सीनेट का संगठन**—सीनेट या दूसरे मदन में एक समय १०० सदस्य हैं जो दस प्रकार वितरित हैं, क्विबेक ०४, क्विबेक ०४, मम्ब्रो प्रांत २४ (नोवाम्बोर्गिया १०, न्यू ब्रसाविय १०, प्रिंस एडवर्ड द्वीप ४), चौथा प्रांत समूह २४ (प्रत्येक के ६) और न्यूफाउण्डलैंड के ६ प्रतिनिधि। ब्रिटेन नियामी सीनेट को ब्रिटिश हाउस आफ लार्ड्स के सम पर बनाना चाहते थे परन्तु हाउस आफ लार्ड्स की पैलूक सदस्यता के अभाव में सीनेट के सदस्यों का गवर्नर जनरल उनके जीवन भर के लिये नियुक्त करता है। सीनेट के सदस्यों की नियुक्ति मन्त्रिमण्डल की सिफारिश पर ही की जाती है। इसलिये यदि कोई स्थान रिक्त होता है तो वह उन्हीं व्यक्तियों को मिलना है जिन्होंने पदार्थ पार्टी अर्थात् पक्ष की पूर्वजान में किसी प्रकार सेवा की हो। एक्ट कारण है कि सीनेट को मन्त्रिमण्डल का रिक्वती पद कहा जाता है।

**सीनेट के सदस्य की योग्यताएँ**—सीनेट का सदस्य बनने के लिये व्यक्ति में उच्च योग्यताएँ होनी चाहियें। ये योग्यताएँ विधान की २३ वी धारा में वर्णित हैं। सीनेट का सदस्य ३० वर्ष की आयु का होना चाहिये। वह या तो जन्म से ही ब्रिटिश जानपद हो या ब्रिटिश पार्लियामेंट या ब्रिटेन की किसी धारा सभा के किसी कानून से जानपद बन गया हो। क्विबेक के प्रतिनिधि को उन निर्वाचन क्षेत्र का निवासी भी होना आवश्यक है जिसके प्रतिनिधित्व के लिए वह नियुक्त हुआ हो।

**गवर्नर-जनरल के मनोनीत सदस्य**—मृत्यु या त्यागपत्र के कारण यदि सीनेट में कोई स्थान रिक्त होता है तो गवर्नर जनरल उस रिक्त स्थान को भरने के लिये कार्यवाही आरम्भ करता है। इससे अनिश्चित जब दोना मदन में ऐसी मुठभेड़ हो जाय कि कार्य संचालन रक जाय उस समय गवर्नर-जनरल मन्त्रिमण्डल की ओर से चार से लेकर दस तक सीनेट में नये सदस्यों की नियुक्ति कर सकता है जिससे कार्यविरोध की अवस्था मिट जाये और कार्यवाही चल सके। यदि सीनेट का कोई सदस्य जो लगातार सत्रों में अनुपस्थित रहे, यदि वह किसी दूसरी सत्ता के प्रति अपनी निष्ठा रखना आरम्भ

कर दे, यदि वह देगदोही या घपराधी हो जाय, यदि वह दिवालिया घोषित हो जाय या यदि वह जायदाद-सम्बन्धी योग्यता रमना बन्द कर दे तो वह सीनेट का सदस्य नहीं रहता ।

सीनेट के स्पीकर की नियुक्ति गवर्नर-जनरल द्वारा होती है । सीनेट में सहायक सभ्या १५ हैं । स्पीकर को एक मत देने का अधिकार होता है पर यदि किसी प्रश्न पर अनुबूल और विरुद्ध मत बराबर होने हैं तो निर्णय विरोध में समझा जाता है । सीनेट केवल सरोजनाथ दोहराने वाला मदन है, यह प्रान्तीय हितों की देखभाल करने का काम नहीं करता ।

सीनेट का संगठन और उसकी कार्यपद्धति—कनाडा की पार्लियामेंट की कार्यप्रणाली के नियम ब्रिटिश पार्लियामेंट के वैसे ही नियमों से बहुत मिलते जुलते हैं । दोनों देशों में प्रथम मदन में ही वास्तव में राजनीतिक गण्य चर्चा है और वही मन्त्रिमण्डल के भाग्य का निर्णय होता है । 'कनाडा में हाउस आफ कामन्स ही मज्जे अधिक कार्यशील वैधानिक चित्रों का चित्रण है और स्यात् ही कोई ऐसा सभ्य होता हो जिसमें राजनीति-शास्त्र की चित्र-शाला के लिये कोई नया चित्र न बना हो । सभी गवर्नर जनरल के पद को नया रूप दिया जाता है, दूसरे समय सभी सिविल सर्विस के मुखार के सम्बन्ध में पुराने विचारों पर नया रंग कर दिया जाता है और सभी साम्राज्य के वैदेशिक सम्बन्धों के बारे में मददगारों की कल्पना को कार्यान्वित करने का प्रयत्न किया जाता है । इस प्रकार चित्रशाला की दीवारें जल्दी भरती जा रही हैं ।" \* हाउस आफ कामन्स और सीनेट को समान अधिकार हैं परन्तु धन विधेयक हाउस आफ कामन्स में ही प्रारम्भ होते हैं । जब कोई विधेयक दोनों सदनों में स्वीकार हो जाता है तो कानून बनने से पूर्व गवर्नर-जनरल की सम्मति उसे प्राप्त होना आवश्यक है । व्यवहार में यह सम्मति सभी रोकती नहीं जाती और कनाडा की पार्लियामेंट की कनाडा के लिये व्यवस्था करने का पूर्ण अधिकार है ।

### संघ-कार्यपालिका

कार्यपालिका और राजा—ब्रिटिश नार्थ अमेरिका एक्ट की ६ की धारा यह है 'कनाडा की और कनाडा में कार्यपालिका सत्ता व अधिकार रानी में निहित बने रहने की घोषणा की जाती है ।' जब यह एक्ट पास हुआ था उस समय ब्रिटिश राजा इस सत्ता के उपभोग का अधिकारी समझा गया था । परन्तु जब कनाडा के अन्तर्राष्ट्रीय या यो कहिये कि साम्राज्य-सम्बन्धी पद में

परिवर्तन हुआ तो राजा ने अभिप्राय मन्नाद न ममाना जाकर पनादा पर राजा समझा जाने लगा। अगल में सरकार के कार्यकारी विभाग के समान दूसरे सभी विभागों में विधान की विहित धाराओं में प्रचलित वैधानिक गठन का ठीक ठीक ज्ञान प्राप्त नहीं हो सकता। इंग्लैंड की तरह बनाया में भी बहुत ही वैधानिक प्रथाएँ हैं जिनका अध्ययन किये जिनका वास्तविक शासन गठन समझ में नहीं आ सकती।

कनाडा की प्रिवी काउंसिल—विधान की ११ वीं धारा के अनुसार 'कनाडा की सरकार को सहायता देने के लिये एक कीमती होगी जिसे 'नाम कनाडा के लिये रानी की प्रिवी काउंसिल' नाम होगा और जो व्यक्ति इस कीमती में सदस्य होने जा रहे हों वे समय समय पर गवर्नर-जनरल द्वारा चुने जाकर चुनाये जायेंगे और उन्हें प्रिवी काउंसिल के सदस्य बनने की शक्ति लेनी पड़ेगी और इस कीमती के सदस्य समय समय पर गवर्नर-जनरल द्वारा हटाये जा सकेंगे।' ब्रिटिश सामन्त-विधान के शब्दों का जिनका अनुकरण कनाडा ने प्रिवी काउंसिल की स्थापना करने में किया है उतना विभी और दूसरी बात भी नहीं किया। पर कनाडा की प्रिवी काउंसिल न्याय सम्बन्धी कार्य नहीं करती।

मन्त्रिमण्डल ही वास्तविक कार्यपालिका है—व्यवहार में गवर्नर-जनरल केवल वैधानिक कार्यकारी अध्यक्ष है, वास्तव में कार्य करने वाली तो कार्यपालिका समिति है जिसको डोमिनियन कैबिनेट कहते हैं, जिसमें कनाडा के राजा के मन्त्री सदस्य होते हैं और प्रधान मन्त्री अध्यक्ष होता है। मन्त्री-परिषद् (कैबिनेट) हाउस आफ कामन्स में बहुमत रखने वाले दल के नेताओं को मन्त्री नियुक्त करने बनाई जाती है। जैसे ब्रिटेन में राजा प्रधान मन्त्री की नियुक्ति करता है उसी प्रकार कनाडा में गवर्नर-जनरल कनाडा के प्रधान मन्त्री को नियुक्त करता है। नियुक्त हो जाने के पश्चात् प्रधान मन्त्री अपने मित्रों का चुनाव इस प्रकार करता है कि प्रत्येक प्रान्त का एक प्रतिनिधि मन्त्रिमण्डल में अवश्य हो। हालांकि इस सिद्धान्त का बड़ाई के साथ पालन करने में योग्य व्यक्ति परिषद् में नहीं आ पाते परन्तु परिषद् को सहायक रूप देने से यह पक्का हो जाता है कि परिषद् को सदन के बहुमत का समर्थन प्राप्त होता रहता है। परिषद् हाउस को उत्तरदायी है, इसलिये यदि हाउस इसके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास कर दे या इसकी नीति का समर्थन न करे तो इसे पदच्युत कर देना पड़ता है। परन्तु प्रधान मन्त्री ऐसा होने से पूर्व गवर्नर-जनरल से यह प्रार्थना कर सकता है कि वह सदन का विघटन कर दे और

नया सामान्य निर्वाचन करे जिससे जनता का मत मालूम हो जाय। पहले तो ऐसी प्रायःनाएँ प्रायः अस्वीकार कर दी जाती थी जैसा कि सन् १८५८ व १८६० में किया गया। क्षमादान के विशेषाधिकार का उपयोग करने में भी गवर्नर-जनरल ने प्रधान मंत्री की सलाह मानने से इनकार कर दिया था। परन्तु समय के बीतने से सब चीजें बदल गई हैं और अब गवर्नर-जनरल व मन्त्रिपरिषद् के सम्बन्धों में बराबर उन्नति होती चली आ रही है। "ब्रिटेन में जैसे राजा है उसी प्रकार बनाडा में गवर्नर-जनरल सरकार की सब से महत्वशाली मूर्ति है। अपने मूल आदर्श अर्थात् ब्रिटिश सम्राट के समान उसका इतिहास भी निर-पुष्टता से धीरे धीरे, बिना प्रदर्शन हुये व अनचाहे घटते घटते बिलकुल शक्ति-हीन होने की कहानी से भरा हुआ है,"<sup>४</sup> इस परिवर्तन से विधान के लेख पर कोई प्रभाव न ही पड़ा क्योंकि वह वैसे ही अब भी वर्तमान है जैसा १८६७ में था, केवल शासन-व्यवहार ही उससे प्रभावित हुआ है।<sup>५</sup> गवर्नर को जो निश्चित अधिकार दिये गये थे या जो शक्तियाँ रीत्यानुसार उसकी समझी जानी थी वे या तो विधिपूर्वक बदल दी गयी या अधिकतर चुपचाप त्याग दी गयी। पूर्ववर्ती उदाहरण छूटते गये और उनके स्थान पर नये उदाहरणों की सख्या बढ़ने लगी। इन सब के पीछे जो प्रेरक शक्ति थी वह बनाडा निवासियों का यह आग्रह था कि स्वायत्त शासन की अधिवाधिक मात्रा बढ़े। गवर्नर-जनरल की स्थिति पर इस इच्छा ने दो प्रकार से आघात किया। सरकार पर अधिक प्रजातन्त्रात्मक नियन्त्रण की इच्छा के बलवती होने से उसका महत्व कम होने लगा क्योंकि वही सरकार-संगठन की जमीन में केवल सत्रहीन कड़ी के समान था। दूसरे राष्ट्रीय स्वतन्त्रता के विकास के कारण उसके साम्राज्य सम्बन्धी कार्य बहुत कम हो गये।<sup>६</sup> इस प्रकार वास्तविक कार्यपालिका सत्ता अब एक उत्तरदायी मन्त्रिपरिषद् के हाथ में आ गई। यह परिषद् धारा सभा की मार्ग दिखलाती, देश पर शासन करती और दूसरी बातों में वही स्थान ग्रहण किये हुये है, जो ब्रिटेन में ब्रिटिश मन्त्रिपरिषद् को प्राप्त है। गवर्नर-जनरल की नियुक्ति भी सम्राट अब बनाडा की मन्त्रिपरिषद् की सलाह से करता है जिसके साथ उसे वैधानिक-अध्यक्ष के समान वर्तना पड़ता है। इस प्रकार वह अब ब्रिटिश सरकार का मातहत कर्मचारी नहीं रह गया है।

मन्त्रिपरिषद् की बनावट—मन्त्रिपरिषद् ही इसलिए बनाडा में वास्तविक शासन करती है। इस में इस समय १७ मंत्री हैं जो इस प्रकार हैं प्रधान



मंत्री, धर्म मंत्री, पोस्टमार्स्ट्र जनरल, व्यापार मंत्री, मंत्रेटरी आफ स्टेट, मार्क-जनिव गुरुदा व स्वास्थ्य मंत्री, पेंशन मंत्री, मान मंत्री, भारम्भ मंत्री, धर्म मंत्री, यानायात मंत्री, वृषि मंत्री और दो प्रतिस्विन मंत्री । प्रधान मंत्री को १५,००० पौंड प्रतिवर्ष वेतन मिलता है । दूसरे गांधाग्य मंत्रियों को १०,००० पौंड प्रतिवर्ष मिलता है । प्रतिस्विन मंत्रियों को जिनके पास कोई शासन विभाग नहीं होता, कोई वेतन नहीं मिलता । मंत्रियों के प्रतिस्विन उप-मंत्रियों भी होते हैं । मंत्रिपरिषद् सगठित रूप में कार्य करती है और हाउस में नियुक्त रूप में उत्तरदायी रहती है । हाउसिंग मंत्री व्यक्तिगत जिम्मेदारी में छोड़े गये रहते । प्रिटेन की तरह मंत्रिपरिषद् तथा प्रणाली के अनुसार कार्य करती है ।

**मिथिल मर्चिस**—यदि परिषद् सरकार की सामान्य शासन नीति का निर्देश करती है तो उसके कार्यान्वित करने का काम मिथिल मर्चिस के अध्यक्षों पर छोड़ा दिया जाता है । कनाडा में सिविल सर्विस कमिश्नरों की एक स्वतन्त्र संस्था है, वे अपने पद में दोनों मदनों के निर्णय में हटाये जा सकते हैं । उनको परीक्षा सम्बन्धी विम्पूत अधिकार मिले हुए हैं और पक्षोत्तनि देना आदि सब सिद्धान्ततः उन्हीं के हाथों में रहता है । हाउसिंग विभाग के उपाध्यक्ष को अपनी राय देने का अधिकार दिया जाता है । यह प्रणाली दोषरहित नहीं बही जा सकती, विशेषकर इसलिये क्योंकि मंत्रिमण्डल को यह मुविधा नहीं रहती कि अयोग्य व्यक्तियों का उनके पद में सरलता से हटा सके । मन् १९१६ से पूर्व सामान्य निर्वाचन के पश्चात् एक बड़ी समस्या में अध्यक्षों को उनके पद से हटाया जाया करता था । अब कमिशन की नियुक्ति के पश्चात् नीतरी की निर्विघ्नता सुरक्षित कर दी गई है ।

## कनाडा की न्यायपालिका

जब ब्रिटिश नार्थ अमेरिका एक्ट पास हुआ तो उसके बाद कुछ दिनों तक न्यायपालिका शासन-संगठन की प्रत्येक शाखा में थी जैसा इसे होना चाहिए था । 'न्यायाधीश राजनीति में घुल कर भाग लेते थे और उपनिवेशों के शासन करने वाले गुट के समर्थक रहते थे ।' वे कानून बनाने व शासन का संचालन करने में भाग लेते थे । ऐसी स्थिति में स्वभावतः इस प्रणाली में बड़े दोष थे इसलिए जब उत्तरदायी शासन की माँग की गई तो उसमें यह भी कहा गया कि ब्रिटिश ढंग की न्यायपालिका बने । लार्ड डरहम ने भी अपनी रिपोर्ट में यह सिखाया कि फ्रांसीसी और अंगरेज बसने वालों के जातीय वैरभाव के कारण न्याय की दुर्गति होती है । "इसी कारण से न्याय का मार्ग रक्ष जाता है, किसी भी राजनैतिक मुद्दामें ठीक ठीक निर्णय की आशा

नहीं की जाती, न्यायालय भी दोनों जातियों के विचार से दो प्रतिबल दलों में विभाजित है जिनमें से किसी से भी प्रतिबल दल के माध्यम से व्यक्ति न्याय की आशा नहीं रखने।"⊕ जब साइड टरहम ने यह बात लिखी तब से स्थिति बिलकुल बदल गई है। कानून के द्वारा य प्रथा के बल पर न्याय-सम्बन्धी निष्पक्षता व स्वतन्त्रता की परम्परा मुरझित व विरसित होती चली आ रही है। इस मामले में भी ब्रिटिश परम्परा ने कनाडा के इतिहास पर बड़ा प्रभाव डाला है।

इस समय कनाडा में न्यायालयों की चार श्रेणियाँ हैं। सबसे ऊपर कनाडा का सर्वोच्च न्यायालय है जिसके न्यायाधीशों को गवर्नर जनरल नियुक्त करता है और वे सद्भ्यवहार करते समय तब अपने पदों पर बने रहते हैं। उनको दोनों सदनों के प्रस्ताव पर ही हटाया जा सकता है। दूसरे न्यायालय को एक्जचेंजर (Exchequer) न्यायालय कहते हैं, यह भी केन्द्रीय सरकार के अधीन है। इनके अतिरिक्त प्रान्तों में प्रान्तीय उच्च न्यायालय हैं और उनके नीचे जिले की बचहरियाँ हैं। इन सब न्यायाधीशों की नियुक्ति, वेतन या पदभ्युक्त करने का जहाँ तक सम्बन्ध है केन्द्रीय सरकार के अधिकार-क्षेत्र के अन्तर्गत है। यद्यपि विषयों में प्रान्तीय सरकार के अधिकार क्षेत्र में हैं। सीटी के अन्तिम डेढ़ पर छोटे छोटे प्रान्तीय न्यायालय हैं जो पूरी तरह से प्रान्तीय नियन्त्रण में हैं। सर्वोच्च न्यायालय कनाडा का अन्तिम पुनर्विचारक न्यायालय है परन्तु प्रान्तीय उच्च न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध सीधे सम्राट की प्रिवी काउंसिल की न्याय-समिति में अपील हो सकती है। जैसे जैसे कनाडा में राष्ट्रीय भावना जाग्रत होती जाती है इस प्रकार की अपील की संख्या कम होती जा रही है। परन्तु यह अधिकार अब भी वर्तमान है और इसके कारण यह लाभ भी हुआ कि प्रिवी काउंसिल की न्याय समिति कनाडा में न्याय सम्बन्धी एकरूपता स्थापित करने के योग्य बनी रही है। जब प्रिवी काउंसिल में ये अपीलें मानी जाती हैं तो उस समय और न्यायाधीशों के साथ कनाडा का एक न्यायाधीश भी बैठता है।

⊕ ला. टरहम की रिपोर्ट से

## प्रान्तीय सरकारें

कनाडा में नीचे निम्ने प्रान्त हैं—

| प्रान्त  | कुल क्षेत्रफल, वर्ग मील में, भूमि व जल | सन् १९४१ की जन-गणना |
|--|--|---------------------|
| प्रिंग एडवर्ड द्वीप                            | २,१८४                                  | ६५,०४७              |
| नोवा स्कोशिया                                  | २१,०६८                                 | ४,७७,६६२            |
| न्यू ब्रुन्सविक                                | २७,६८५                                 | ४,५७,४०१            |
| क्विबेक  | ५,६४,८६०                               | २,३३१,८८२           |
| ओन्टैरियो                                      | ४,१०,५८२                               | ३७,८७,६४४           |
| मैनीटोबा                                       | २,४६,५१२                               | ७,२६,७४४            |
| ब्रिटिश कोलम्बिया                              | ३,६६,०४४                               | ८,१७,८६१            |
| एलबर्टा  | २,४४,२८५                               | ७,६६,१६६            |
| समर्थ चूबान                                    | २,५१,७००                               | ८,६५,६६२            |
| यूकन   | २,०७,०७६                               | ४,६१४               |
| उत्तर-पश्चिमी प्रदेश<br>(फेडरली नियन्त्रण में) | १,३०४,०३३                              | १२,०२८              |
| न्यू फाउण्डलैंड                                | ४२,७३८                                 | ३,२१,१७१            |
| कुलयोग   | ३७,३३,१८४                              | १,१८,२७,८२६         |

उनकी शक्तियाँ—प्रान्तीय शासन-विधानों का क्या नया रूप होगा यह जामागतया ब्रिटिश नार्थ अमेरिका एक्ट में निश्चित है। इसके अतिरिक्त प्रांतों को विशेष शक्तियाँ भी दी हुई हैं। एक्ट की ६२ वी धारा के अनुसार प्रांतीय विधान-मण्डलों को निम्नलिखित विषयों के अन्तर्गत ध्यान वाले मामलों के मध्यस्थ में कानून बनाने के अनन्य अधिकार हैं।

(१) लैप्टीनेन्ट गवर्नर के पद को छोड़ कर प्रांतीय शासन विधान में समय समय पर संशोधन करना।

(२) प्रांतीय आवश्यकताओं के लिये प्रान्त में प्रत्यक्ष कर लगाना।

(३) प्रान्त की घन सम्पत्ति के आधार पर ऋण लेना।

(४) प्रांतीय सरकारी पदों की स्थापना करना और उन पर अपसरो को नियुक्त कर उन्हें वेतन देना।

(५) प्रान्तीय भूमि व उस पर उगे हुये वन व लकड़ी की देखभाल करना और बेचना ।

(६) प्रान्त में बन्दीगृहों की स्थापना करना व उनकी देखभाल करना ।

(७) प्रान्त में अस्पतालों, आश्रमों आदि की स्थापना, प्रबन्ध व देख-भाल रखना ।

(८) नगरपालिकायें ।

(९) दुकानों, सरायों, भोजनालयों आदि के लाइसेन्स देना जिससे

प्रान्तीय, स्थानीय व नागरिक कामों के लिये धन इकट्ठा हो सके ।

(१०) स्थानीय निर्माण व योजनायें, निम्नलिखित को छोड़ कर —

(क) जलपोत, रेल, नहर, तार या और दूसरी योजनायें जो प्रान्त के बाहर तक जाती हो या एक प्रान्त को दूसरे प्रान्त से मिलाती हो,

(ख) जलपोत जो किसी ब्रिटिश या अन्य देश के बीच चलते हो,

(ग) वे योजनायें जो यद्यपि प्रान्त में ही स्थित हो पर उनके पूरी होने से पूर्व या बाद जिनको कनाडा की सरकार ने सारे कनाडा या एक से अधिक प्रान्त के हितार्थ घोषित कर दिया हो ।

(११) प्रान्तीय लाभ के लिये कम्पनियों को सगठित करना ।

(१२) विवाहों को मान्य करना ।

(१३) प्रान्त में जायदाद सम्बन्धी व नागरिक सबन्धी अधिकार ।

(१४) प्रान्त में न्याय का प्रबन्ध करना और उसके लिये न्यायालयों की स्थापित कर उनका प्रबन्ध करना व उनमें कार्य-प्रणाली को निश्चित करना । ये न्यायालय व्यवहार व अपराध सबन्धी दोनों प्रकार के हो सकते हैं ।

(१५) इस धारा में गिनाये हुए विषयों के अंतर्गत आने वाले मामलों के सम्बन्ध में किसी प्रान्तीय कानून को लागू करने के लिए जुर्माना करके व कारावास करके दण्ड देना ।

(१६) सामान्यता के सब मामले जो प्रान्त में स्थानीय या वैयक्तिक प्रकार के हों ।

इन उपर्युक्त शक्तियाँ जो वर्तने के अतिरिक्त कुछ शक्तों के साथ, जिनसे प्रान्तीय सरकार का अधिकार कम हो जाता है, प्रान्तीय धारा सभा प्रान्त के भीतर निम्न सम्बन्धी कानून बना सकती है । नोवास्कोशिया, प्रोन्टेरियो और न्यू ब्रुन्सविक प्रान्तों में केन्द्रीय सरकार को यह अधिकार है कि

यह जायदाद व व्यावहारिक अधिकारों के गवर्नर में एक समान बाँटून द्या गवती है, प्रान्तीय विधान मंडल वृत्ति व विदेशियों के वसने के संबंध में कानून बना गवती है। इससे यह प्रष्ट है कि गवर्नरों शक्तियों का क्षेत्र बरा बिरतून है।

**प्रान्तीय विधान मंडल**—प्रत्येक प्रान्त का अपना विधान मंडल या व्यवस्थापन मण्डल है जिसमें एक या दो सदस्य और सेंपिटमेंट गवर्नर होता है। इस विधान मंडल की रचना व उसकी शक्तियों के संबंध में शासन विधान में विस्तृत वर्णन पाया जाता है।

गवर्नर जनरल को यह अधिकार है कि वह किसी प्रान्तीय कानून के लिए अपनी अनुमति न दे। ऐसा होने पर उस कानून को लागू नहीं किया जा सकता। केन्द्रीय सरकार को प्रान्तीय अधिनियम को रद्द करने का अधिकार मिलने से प्रान्तीय सरकारें केन्द्रीय सरकार के बहुत कुछ अधीन हो जाती हैं।

**प्रान्तीय अध्यक्ष**—प्रान्तीय सरकार का अध्यक्ष 'सेप्टिमेंट गवर्नर' होता है जिसकी नियुक्ति ब्रिटिश सम्राट नहीं करता बरन् गवर्नर जनरल मन्त्रिपरिषद् की सलाह से करता है। गवर्नर जनरल किसी भी सेंपिटमेंट गवर्नर को उससे पद से हटा सकता है, जिससे प्रान्त का मान और भी नीची श्रेणी का हो जाता है। प्रान्तीय गवर्नर केवल सैधान्तिक अध्यक्ष है। वास्तविक शासन शक्ति प्रान्तीय मन्त्रिपरिषद् के हाथ में रहती है जो प्रान्तीय धारा सभा को उत्तरदायी होती है।

प्रत्येक प्रान्त में जज्ज जिले के न्यायालय हैं जो कुछ मामलों में, जैसे न्यायाधीशों की नियुक्ति, उनका पद से हटाना जाना व उनका वेतन, केन्द्रीय सरकार के नियन्त्रण में रहते हैं। इनके अतिरिक्त छोट प्रान्तीय न्यायालय हैं जो पूरी तरह से प्रान्तीय सरकार के नियन्त्रण में हैं।

संक्षेप में यह कहना चाहिये कि कनाडा में प्रान्तीय सरकारों की सत्ता इतनी प्रतिबन्धित है जितनी संसदीय शासन विधान में न होनी चाहिये थी। केन्द्रीय सरकार को विस्तृत व्यवस्थापन अधिकारों के अतिरिक्त अवशिष्ट शक्तियाँ भी सौंपी हुई हैं। केन्द्रीय सरकार प्रान्तीय कानूनों को रद्द कर सकती है। यह प्रान्तीय गवर्नरों की नियुक्ति करती है और उन्हें उनके पद से हटा सकती है, यह माना कि अभी तक केवल दो बार ही ऐसा हुआ है। प्रान्तीय न्यायपालिका की जज्ज श्रेणियों पर भी इसका नियन्त्रण रहता है। प्रागम्य के प्राप्त कराने वाले अधिकार दोनों सरकारों में इस प्रकार बाँटे गये हैं कि प्रान्तीय सरकार को प्रायः केन्द्रीय सरकार का मुँह देना पड़ता

है और उसके दिये हुए धन से ही अपनी योजनायें पूरी करनी पड़ती हैं। सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों ने तो प्रांतीय सरकारों की शक्तियों को और भी अधिक सीमित कर दिया है।

## शासन-विधान का संशोधन

जैसा पहले कहा जा चुका है प्रांतों के हितों में विभेद होने के कारण ही कनाडा का शासन विधान सघातक बनाया गया था। अंगरेज और फ्रांसीसी प्रवासियों के संघर्ष को मिटाने का उद्देश्य ही वह मुख्य कारण था जिससे चार प्रांतों को संघीभूत किया गया, दूसरे प्रान्तों के मिलने में यही कारण वर्तमान न था। इसलिये ब्रिटिश नार्थ अमेरिका एक्ट ने न डोमिनियन पार्लियामेंट को न किसी प्रांतीय धारा सभा को यह शक्ति दी कि वह शासन विधान में परिवर्तन कर सके। क्योंकि डर यह था कि ऐसी शक्ति के उपयोग से किसी प्रांत के हितों की हानि करने का प्रयत्न किया जा सकता था। एक्ट में यह निश्चित कर दिया गया है कि ब्रिटिश पार्लियामेंट ही संविधान में संशोधन कर सकती है। संघ में यदि कोई नया प्रांत आना चाहे तो कनाडा की पार्लियामेंट इसके लिए प्रार्थना करेगी और ब्रिटिश पार्लियामेंट के एक्ट से ही इसकी अनुमति मिलेगी। हालांकि संशोधन करने में ब्रिटिश पार्लियामेंट कनाडा की पार्लियामेंट व विभिन्न प्रांतीय विधानमण्डलों में प्रकट किये गये कनाडा निवासियों के दृष्टिकोण व विचारों का समुचित आदर करती है पर सिद्धान्ततः शासन विधान में संशोधन करने का अधिकार डोमिनियन को नहीं दिया गया है। वेस्टमिंस्टर की व्यवस्था से दूसरी डोमिनियन पार्लियामेण्ट की निर्वन्धकारी सत्ता अधिक विस्तृत कर दी गई है और उन पर पूर्व समय से चले आने वाले कुछ प्रतिबन्ध हटा लिये गये हैं, परन्तु कनाडा के सम्बन्ध में फिर भी कुछ विशेष बन्धन ज्यों के त्यो रहते हैं। व्यवस्था की ७ की धारा से यह प्रगट हो जायगा कि यद्यपि कनाडा की पार्लियामेण्ट ब्रिटिश पार्लियामेण्ट के किसी एक्ट के विरुद्ध भी कानून बना सकती है जहां तक उस एक्ट का कनाडा में सम्बन्ध है, परन्तु सन् १८६७ व १९३० के बीच में कनाडा के शासन विधान को निश्चित करने वाले या उसमें संशोधन करने वाले जो एक्ट पास हुए हो उनको बदलने या अधिवार कनाडा की पार्लियामेण्ट को नहीं दिया गया है। पर आश्चर्य की बात तो यह है कि दूसरे सण्ड में प्रांतीय विधानमण्डलों को यह अधिकार दे दिया गया है कि वे अपने अधिवार-क्षेत्र में कोई भी कानून बना सकते हैं चाहे वह ब्रिटिश पार्लियामेण्ट के किसी कानून के विरुद्ध ही

क्यों न हो। प्राचीन विधानमंडल बनने कागजातों को बदल नये हैं केवल संविधान के मकसद के पक्ष के सम्मेलन में ये कुछ नहीं कर सकते। हमने प्राचीन विधानमंडलों के अधिकांश प्राचीन क्षेत्र में बढ़ा दिये गये। मरिचि १८६३ के विधान ने केन्द्रीय पार्लियामेंट को अधिवर्षात्मिक विधानों का या या और संविधान विधानों भी उगी को दे दी थी पर संविधानों की व्यवस्था ने केन्द्रीय पार्लियामेंट को कम अधिकांश और प्राचीन विधान मंडलों को अधिवर्षात्मिक विधान दे दिये। बहुत सम्भव है किंवदंती के प्रांत का मण्डल करने के लिए ही ऐसा किया हो।

### राजनैतिक पक्ष

जैसा ब्रिटेन में है 'कनाडा' के विभिन्न विधानों में राजनैतिक पक्षों का कोई विभाजन नहीं है। हमने उनका मण्डल के कार्यवाहियों का नून के प्रतिरिक्त है। कनाडा में संयुक्त-राज्य प्रभारिता की तरह पक्षा की कार्यवाहियों को कानून से नियंत्रित करने की आवश्यकता अभी नहीं पड़ी है क्योंकि यद्यपि इन पक्षों में बहुत-सी बुराइयाँ हैं पर वे अपनी पक्षदायक मिष्ट नहीं हुई हैं जिसकी संयुक्त-राज्य प्रभारिता में। फिर भी यह कहना होगा कि वे अनियंत्रित अनुत्तरदायी अधिगुप्त समस्याएँ ही बहुत सी घाता में वास्तव में सामन करती हैं। सरकार की प्रेरक शक्ति बहुमत वाले पक्ष के मण्डल के समूह नेताओं में बसती है। ये लग ही पिस्टन (Piston), कार्बुरेटर (Carburettor) और स्पार्क-प्लग (Spark plug) ही क्या, सभी कुछ हैं जो मुन्दर मोटर के इंजन के ठक्कर के नीचे खड़े रहते हैं और मोटर गाड़ी को चलाते हैं और जिनकी परिचालन क्रिया को वे ही चतुर मिश्री समझ सकते हैं जो इस काम में अपना जीवन भर बिता देते हैं।<sup>\*</sup> इन शब्दों में आचार्य डांगे ने कनाडा की शासन प्रणाली में पक्षा की महत्ता का वर्णन किया है।

सम शासन के प्रारम्भिक काल में ही कनाडा के राजनीतिकों ने ब्रिटेन की पक्ष प्रणाली को अपने यहाँ अपना लिया था यहाँ तब कि उनका नाम भी ब्रिटेन की तरह अनुदारदल (Conservative Party) और उदारदल (Liberal Party) रहा। कनाडा निवासियों को ऐसी पार्लियामेन्टरी प्रणाली के अन्तर्गत काम करना पड़ा कि जिसमें निश्चित कार्यक्रम वाले राजनीतिक पक्षों के बनाने की आवश्यकता रही। पर पक्षा के कार्यक्रम में जो बातें रहीं गईं वे केवल अनायास ही उसी स्थान पर गईं। अनुदारपक्ष

\* कर्टीट्यूशनल इरुन इन कनाडा, पृ० २३०

सरक्षणावादी हुए और उदारपक्ष ने उसका विरोध किया। कनाडा की पक्ष प्रणाली में ध्यान में रखने वाली बात यह है कि एक ही पक्ष बड़े लम्बे समय तक सत्ता का भोग करता रहता है अर्थात् एक ही पक्ष की मंत्रिपरिषद् बहुत समय तक पदासीन रहती है।

केवल पिछले बीस वर्षों में ही ऐसा हुआ है कि राजनीतिक पक्ष अधिक प्रख्यात हुए हैं, कुछ तो श्रमिक पक्ष के संगठन हो जाने से और कुछ इस कारण से कि कृषक-वर्ग निश्चित उद्देश्यों के साथ एक राजनीतिक सस्था में संगठित हो गया है।

**कृषक पक्ष**—इस पक्ष के प्रारम्भिक उद्देश्य ये थे ससार में स्थायी शांति का प्रयत्न, साम्राज्य के नियन्त्रण का विरोध, कौमनवैल्य में बराबरी पर जोर, प्राकृतिक साधन व समृद्धि का विकास, विशेषकर कृषि का विनाश, सब वस्तुओं पर लगे हुए करों में घटती, राज्य की भालगुजारी को उस जमीन पर कर लगा कर बढ़ाना जिसका मूल्य बिना उसमें कुछ किये बढ़ गया हो, घटता-बढ़ता व्यक्तिगत कर लगाना, पैतृक सम्पत्ति व व्यापार के लाभ पर कर लगाना, केन्द्रीय, प्रांतीय व स्थानीय योजनाओं द्वारा बेकारी को कम करना, कृषि सम्बन्धी सहकारी योजनाय बनाना, युद्ध-समय के निर्वाचन एकट को रद्द कर अधिक स्वतन्त्रता देना, उपाधि देना बन्द करना, सीनेट का सुधार करना, आश्रय देना बन्द करना निर्वाचन में किये हुए खर्च को प्रकाशित करवाना, समाचार-पत्रों की स्वतन्त्रता अनुपाती प्रतिनिधित्व, लोकनिर्णय (Referendum) निर्बन्ध-उपक्रम (Initiative) व प्रत्याहरण (Recall) प्रचलित करना, स्त्रियाँ को पार्लियामेंट में निर्वाचन होने का अधिकार देना। इन सब में से कुछ बातें स्वीकृत होकर प्रचलित हो गई हैं फिर भी भविष्य में कृषकपक्ष को बहुत सी बातों के लिए लड़ना है।

**श्रमिक पक्ष**—यह पक्ष अपने नाम को सार्थक करने के लिये जैसा ससार में और जगह वैसे ही कनाडा में सम्पत्ति अधिकारों को मानव-अधिकारों से गीठ मानता है। इस पक्ष का कहना है कि प्राकृतिक साधनों का राष्ट्रीयकरण किया जाय, उनी प्रचार बड़े बड़े उद्योगों या बंकों का भी राष्ट्रीयकरण किया जाय, बेकारों के लिय काम और बेकारी के समय जीवन-न्यायन के लिये धन मिलना चाहिए युद्ध से लौटे हुए मियादियों के जीवन निर्वाह के लिये कुछ व्यवस्था होनी चाहिए, बिना धर्मविभेद, वर्गविभेद आदि के सबको बराबर सामाजिक अधिकार मिलने चाहिए, समाचार-पत्रों की स्वतन्त्रता, चलने की स्वतन्त्रता, सम्मेलन करने की स्वतन्त्रता मिलनी चाहिये, प्रवाग सम्बन्धी एकट



को रद्द कर देना चाहिये, भूमिकों का संगठित होने का अधिकार रहना चाहिये, जमीन की बड़ी हुई कीमतों पर कर लगाना, छोटी भाय पर घटाना और जीवन की आवश्यक वस्तुओं पर से कर हटाना चाहिए। ये धनुषाती-प्रतिनिधि-प्रणाली के समर्थक हैं, मीनेट को ताड़ना चाहते हैं, राष्ट्रीय सेना गठन के विरुद्ध और जनता की प्रजातन्त्रात्मक माँग स्थापित करने के समर्थक हैं।

उदारपक्ष व अनुदारपक्ष—इन दोनों पक्षों के कार्यक्रम अप्रगतिशील हैं। इन दोनों के कार्यक्रमों में बहुत कुछ समानता है पर मतभेद कठोर व सामान्य में, श्रमिक वर्ग के प्रति नीति के सम्बन्ध में और कुछ दूररी छोटी बातों में है। वास्तव में इन दोनों पक्षों में मतभेद यही है कि अनुदार पक्ष यह चाहता है कि भारी कर लगा कर देश के उद्योग-धन्यों की रक्षा की जाय और इनके विरुद्ध उदार पक्ष वाले बिना किसी रोक टोक के या कर लगाये माल के आयात-निर्यात के पक्ष में हैं।

पक्षों के नेता अपने पक्षों पर पर्याप्त नियन्त्रण रखते हैं और प्रचलित पार्लियामेन्टरी प्रथा के अनुसार चलने का पूरा प्रयत्न करते हैं।

### पाठ्य पुस्तकें

- Borden, R. L.—Canadian Constitutional Studies  
(Marble Lecture Oxford, 1921)
- Baurinot, John—Canada (T. Fisher & Unwin, 1917)
- Bradley, A.G.—Canada (Williams & Norgate London)
- Bryce, Viscount—Modern Democracies Vol. I  
chs. XXIII-XXVII
- Clement, W. H. P.—The Law of the Canadian  
Constitution (London)
- Dawson, R. M.—Constitutional Issues in Canada  
(Oxford 1933)
- Durham Lord—Report on the Affairs of British  
North America

- Egerton, H. E.—Federation of Unions in the British Empire pp. 17-39 and 121-161
- Sharma, B. M.—Federal Polity, chs. II, III, IV  
(Lucknow 1931)
- Keith, A.B.—The Constitutional Law of the British Dominions ( Macmillan 1933 )

## अध्याय १३

### आस्ट्रेलिया का मंत्र-शासन

“प्रस्तावना के प्राथमिक गठनों में यह कहा है कि आस्ट्रेलिया का शासन विधान की दृष्टि की नोंद पर बनाया गया है ! ग्रेट ब्रिटेन व दायरलैंड की पार्लियामेंट द्वारा बनाये हुए एक्ट में हमको कानून का माना पहिनाया गया है।” (विरक्त और गारन)

### शासन-विधान का इतिहास

विस्तार व जनसंख्या—आस्ट्रेलिया एक ऐसा द्वीप प्रदेश है जिसको पूर्णतया विदेशिया ने ही आवर बनाया है। यह नव महाद्वीपों में सब से छोटा है। इसका क्षेत्रफल २,६७४,५८१ वर्गमील और ३० जून सन् १९४७ में इसकी जनसंख्या का अनुमान ७,५७६,३५८ था। दूसरी बड़ी बातों में भी यह दूसरे महाद्वीपों में भिन्न है। इसके निवासी अधिकांश अंगरेज ही हैं। उनकी संख्या ६८ प्रतिशत है। इसमें एक बड़ा मैदान है जो न तो बृषि के लिये अधिक उपजाऊ है न उगम में मजिज पदार्थ आदि हो पाये जाते हैं।

• महाद्वीप की खोज और उसमें बाहर के लोगों का बसना—इस महाद्वीप की कप्तान कुक, एक अंगरेज नाविक न लाज निकाला था और सन् १७८८ में न्यू साउथ वेल्स ( New South Wales ) का उपनिवेश सब से प्रथम स्थापित हुआ जहाँ भ्रमरज आकर बसने लगे। समुद्री किनारे के मैदान में ही इन लोगों ने कृषि करना आरम्भ किया पर इनके बाद सोने और चांदी की खाना के मिलन में ग्रेटन से एक बड़ी संख्या से लोग आकर्षित हुए और आकर बसने लगे।

बहुत समय तक तो लोग इसी समुद्र तट के मैदान में ही रहे और तब तक सब वस्तियाँ सिडनी (Sydney) में स्थित एक केन्द्रीय शासन में रही। बाद में लोग महाद्वीप के भीतर घुसे और जनसंख्या बढ़ने लगी जिससे सन् १८२५ में दसमानिया द्वीप को पृथक् करना पड़ा। कुछ समय के पश्चात् न्यू साउथ वेल्स से विक्टोरिया (Victoria) उपनिवेश भी पृथक्

हो गया । जब सन् १८४८ ई० में विक्टोरिया का पृथकीकरण स्वीकृत हुआ । उस समय उपनिवेश मंत्री अर्ल ग्रे (Earl Grey) ने जो शब्द कहे, वे आस्ट्रेलिया के भविष्य सूचक थे । उन्होंने कहा —“स्थानीय मामलों के प्रबन्ध के लिये आयोजन करते समय यह आवश्यक है कि हम उन सब बातों का जो स्थानीय न होकर सब के हितों से सम्बन्ध रखती हैं, प्रबन्ध करना न भूल जायें... ..कुछ ऐसे प्रश्न हैं जो सामूहिक रूप से आस्ट्रेलिया में स्थानीय कहे जा सकते हैं पर किसी एक उपनिवेश के लिये वे स्थानीय नहीं कहे जा सकते हालांकि उस सामूहिक हित में सब का हिस्सा हो” ऐसे मामलों को हाथ में लेने के लिये उन्होंने यह दिखाया कि एक केन्द्रीय शासन की आस्ट्रेलिया में आवश्यकता है ।

आस्ट्रेलिया की संस्थायें ईंगलैंड से लाई गईं—उपनिवेश-वासी पहले अपने देश में श्रमिक वर्ग के मध्य व उच्च श्रेणी के लोगों में से थे । इसलिये अपनी मेहनत और साहस से उन्होंने देश की प्राकृतिक समृद्धि का विकास किया । यद्यपि वे ऐसे लोग न थे जो पहले ही से पार्लियामेन्टरी शासन-प्रणाली में कुशल हो पर ब्रिटिश परम्परागत भावनाओं व विचारों को अवश्य अपने साथ लाये थे । जब ब्रिटेन ने आस्ट्रेलियन उपनिवेशों को प्रतिनिधिक स्वायत्त शासन वाली सन्धार्य प्रदान की तो इन लोगों ने उन्हें अपनी विशेष परिस्थितियों के अनुकूल बनाने के लिये उनमें थोड़ा परिवर्तन कर दिया जिससे वे ब्रिटिश नमूने से बहुत कुछ फिर भी मिलती रही । न्यू साउथ वेल्स (New South Wales) विक्टोरिया (Victoria), टास्मानिया (Tasmania) व दक्षिणी आस्ट्रेलिया (South Australia) १८५५-५६ में स्वतंत्र उपनिवेश बन गये । क्वान्सलैंड सन् १८५६-६० और पश्चिमी आस्ट्रेलिया सन् १८६० ई० में स्वतंत्र हुये । विविध उपनिवेशों की कौंसिलों ने जो शासन विधान का ढांचा अपने लिये तैयार किया या उसके विशेष लक्षणों का समावेश प्रत्येक उपनिवेश को शासन विधान देने वाले पार्लियामेंट के एक्ट में कर दिया गया था, जिससे निवासियों को अपने ही ढांचे को संचालित करने का काम करना पड़ा । ब्राइस ने आस्ट्रेलिया के प्रजातंत्र का इन शब्दों में वर्णन किया है “आदर्श लोकतंत्र जैसी कोई वस्तु नहीं है क्योंकि हर एक देश में उसकी प्राकृतिक बनावट व स्थिति तथा परम्परागत संस्थायें उस देश व राष्ट्र के राजनैतिक विकास पर ऐसा प्रभाव डालती हैं कि उसकी शासन प्रणाली अपने ढंग की अनुपम होती है । परन्तु यदि ऐसे देश व उसकी सरकार को चुना जाय जिसमें हमें यह देखने को

मिल सके कि स्थायी निवासी बाहरी प्रभावों में अप्रभावित रह सकें। प्रपरम्परा प्राप्त विचारों में प्रभावित रहते हुए विभिन्न मार्गों का अध्ययन व प्राप्ति करने दें, तो वह देश आन्दोलित होगा। सोवतन्त्र देशों में यह सब नया है। यह उन मार्गों पर सब ने तेज बोगस में प्राप्ति कर चुका है जिस लोकसमूह के अमर्यादित शासन की प्राप्ति होती है। और जगह की प्रपंथ यहाँ हमें उन प्रवृत्तियों के अध्ययन की अधिक सामग्री मिलेगी जो कि अमर्यादित शासन के नित्यप्रति के व्यवहार में प्रवृत्त हुआ करती है।”\*

संघ शासन के विचार का आरम्भ—हालांकि आन्दोलित के लोकतन्त्र की प्रवृत्ति आरम्भ में एक केन्द्रात्मक (Unitary) बनने की ओर थी क्योंकि प्रत्येक उपनिवेश की पृथक् सरकार थी पर कुछ घटनाओं के कारण यह आवश्यकता हुई कि इन उपनिवेशों में एकरूप अवस्था की रक्षा के हेतु कुछ पारस्परिक सहयोग होना चाहिये। घटनाओं से थी कि जर्मनी ने न्यूगिनी द्वीप पर अधिकार कर लिया, न्यूकैलेंडोनिया से फासीसी अक्षरार्थी भाग कर आस्ट्रेलिया में आ गये और फ्रांस ने न्यू हैब्रैडोज द्वीप समूह में अपना शासन चाहा। इन सब बातों ने आस्ट्रेलिया निवासियों को भयभीत बना दिया। इन लोगों के सम्मुख कनाडा का उदाहरण उपस्थित था जहाँ सन् १८६७ के एक्ट से उपनिवेशों का संघात्मक इकाई में गठित किया जा चुका था। इससे प्रतिरिक्त समुक्त-राज्य अमेरिका का भी उदाहरण था। न्यू साउथ वेल्स के फ्री ट्रेड (Free Trade) दल के नेता सर हैनरी पार्क्स ने आस्ट्रेलिया-संघ निर्माण का कार्य पक्की तरह से अपने हाथ में लिया। सन् १८८३ में ब्रिटिश पार्लियामेंट ने फेडरल कांसिल आफ आस्ट्रेलेशिया एक्ट (Federal Council of Australasia Act) पास किया जिससे आस्ट्रेलिया के उपनिवेशों की एक फेडरल कांसिल (Federal Council) अर्थात् संघ-समिति बना दी गई।

संघ-समिति के कर्तव्य व शक्तियाँ—इस समिति को आस्ट्रेलिया व प्रशांत महासागर के द्वीपसमूहों के बीच सम्बन्धों, अपराधियों के निवेश, आस्ट्रेलिया के सागर में मछली मारना (प्रदेश सीमा के बाहर), उपनिवेश की सीमा के बाहर न्यायालयों की प्राप्ति व निर्माणों का कार्यान्वित करना, इन सब बातों में कानून व्यवस्था करने का अधिकार दिया गया। इस समिति को सुरक्षा, प्रत्येकवार पेटेंट, टुण्डो, विवाह व सलाह, जलपद बनाना और दूसरे मामलों में भी व्युत्पन्न अधिकार था जिसको दो या अधिक उपनिवेश

इसे सोचना चाहें। आशा यह थी कि इस एक्ट को कुछ वर्ष तक कार्यान्वित करने से आस्ट्रेलिया-संघ स्थापित करने का मार्ग खुल जायगा। परन्तु इस संघ समिति से वह आशा पूरी नहीं हुई। न्यूसाउथ वेल्स व दक्षिणी आस्ट्रेलिया की उदासीनता, जिसके कारण उन्होंने इस समिति में भाग न लिया इस असफलता का कारण था ही पर उसके अतिरिक्त और भी कई असफलता के कारण थे। इस समिति में कई दोष थे, इसके सदस्य उपनिवेशों की सरकारों से मनोनीत होते थे, यह समिति न तो सेना भर्ती कर सकती थी न कोई सेना रख सकती थी। यह कानून बना सकती थी पर उनका पालन कराना इसके हाथ में न था। इसकी सदस्यता उपनिवेशों की इच्छा पर छोड़ दी गई थी।

परन्तु कुछ वर्ष पश्चात् सन् १८८६ में मेजर जनरल बीवन एडवार्ड्स (Beven Edwards) की रिपोर्ट प्रकाशित होने से आस्ट्रेलिया-संघ निर्माण करने का फिर प्रयत्न आरम्भ हुआ। बीवन एडवार्ड्स को ब्रिटिश सरकार ने आस्ट्रेलिया की सुरक्षा के सत्र में रिपोर्ट तैयार करने को नियुक्त किया था। उन्होंने आस्ट्रेलिया के सब उपनिवेशों के लिये एक संयुक्त सेना बनाने की सिफारिश की थी। सर हैनरी पावर्स ने फिर सब संबंधी प्रश्न को उठाया और सब उपनिवेशों के प्रधान मंत्रियों को एक तार भेजा जिसमें एक संयुक्त सेना के संगठन, उपनिवेशों के मध्य आयात निर्यात करों को कम करने और कुछ मामलों में सब उपनिवेशों में समान कानून होने पर जोर दिया गया। सर हैनरी पावर्स की प्रार्थना पर उपनिवेशों के मन्नी मेलबोर्न (Melbourne) में एकत्रित हुये और वहाँ परामर्श करने के पश्चात् सिडनी में एक सम्मेलन किया। इस सम्मेलन की अन्तिम बैठक में कॉमनवैल्य बिल (Commonwealth Bill) का ढांचा तैयार हुआ परन्तु जनता का समर्थन प्राप्त न होने के कारण यह प्रश्न वहीं ठण्डा हो गया। लोकमत को अनुकूल बनाने के लिये इसके पश्चात् एक फ़ेडरल लीग (Federal League) अर्थात् संघ-सम्मेलन बनाया गया जिमने सारे महाद्वीप में संघ-शासन स्थापित करने के विचार का प्रचार किया। सन् १८९३ में आस्ट्रेलिया को आर्थिक विपत्ति का सामना करना पड़ा और वह विपत्ति लाभकर ही सिद्ध हुई क्योंकि उसमें यह पूरी तरह प्रकट हो गया कि जल्दी ही उपनिवेशों के मध्य इस प्रकार के सड़कों या सफ़दरातूर्वक सामना करने के लिए कोई निकट संबंध स्थापित होना आवश्यक है। उपनिवेशों के प्रधान मन्त्री इस स्थिति पर परामर्श करने के लिये होगार्ट नगर में एगजिन हुये (१८९७) और अन्त में उन्होंने

एक अभील निवासी जिसमें उपनिवेशों की सरकारों से प्रार्थना की गई कि वे विधान-सम्मेलन के लिये अपने अपने प्रतिनिधि चुन कर भेजें। इस प्रार्थना को सब उपनिवेशों ने स्वीकार किया और सम्मेलन एडिसेट नगर में हुआ जिसमें मुख्यता १८६१ के मगविदे के आधार पर एक शासन विधान का ढांचा तैयार किया गया। यह भी निश्चय वही हुआ कि इस नये मसविदे को लोक निर्णय के लिये प्रस्तुत किया जाये और यदि प्रत्येक उपनिवेश में कुछ निश्चित पक्ष में एक मत उभरे पक्ष में हो तो, उपनिवेश उस मगविदे को मानने को बाध्य बनने जायें। इस लोक निर्णय में यद्यपि बहुत सब उपनिवेशों में मसविदे के पक्ष में था पर न्यू साउथ वेल्स (New South Wales) में कम से कम सन्ख्या ८०,००० मत की प्राप्ति न हो मणी क्योंकि कुल ७१,६६५ मत ही उसके पक्ष में प्राप्त हुये। एवं बार फिर प्रयत्न किया गया जिससे न्यू साउथ वेल्स के प्रधान मंत्री श्री रीड का समर्थन प्राप्त हो। मसविदे में कुछ साधारण मसौदा कर दिये गये। यह सशोधित मसविदा फिर १० जून १८६६ को लोक निर्णय के लिये रखा गया और सब उपनिवेशों में बहुत अधिक मतों से स्वीकार हो गया। इस प्रकार सब उपनिवेशों ने एक आस्ट्रेलिया भर की मिली-जुली सघातमय सरकार की स्थापना के विचार का समर्थन किया। अब वह समय आ गया था जब दस वर्ष के इस मारे प्रयत्न को सफलभूत किया जाय।

उपनिवेशों की सरकार के प्रतिनिधि इकट्ठे गये और वहाँ ब्रिटिश सरकार को इस बात में राजी करने में सफल हुए कि उनके मसविदे को लगभग जैसा का तैसा स्वीकार कर संध शासन स्थापित करने की उनकी इच्छा को पूरा किया जाय। उपनिवेश मंत्री श्री चेम्बरलैन ने १४ मार्च १९०० को पार्लियामेंट में कामनवेल्थ आफ आस्ट्रेलिया बिल (Commonwealth of Australia Bill) पेश किया। आस्ट्रेलिया के संध की विशेषता का उन्होंने इस प्रकार वर्णन किया— 'यह विधायक जो आस्ट्रेलिया के सब से योग्य राजनीतिज्ञों के परिश्रम का फल है, उस महाद्वीप को अंगरेजी भाषा बोलने वाले राष्ट्रों की गिनती में आने योग्य बना देगा। अब वह एक महाद्वीपों का ढेर न रहेगा जो एक दूसरे से पूरक और पूरकतया स्वतंत्र हों जिस अवस्था में यह कोई भी अस्वीकार न करेगा, आपस की प्रतिस्पर्धा से एक बड़ी विपत्ति आ सकती थी या कम से कम पारस्परिक विरोध के कारण वे सब निर्बल हो सकते थे।' छ विधेयक में अपनाई गई संपूर्ण आस्ट्रेलिया के लिये केवल एक नीति की विवेचना

करने के पश्चात् उन्होंने कहा हमें विश्वास है कि यह आस्ट्रेलिया के हित में ही होगी और हमारे लिये यही सबसे बड़ी बात रही है। परन्तु हम इसे अस्वीकार नहीं कर सकते कि यह हमारे हित में भी रहेगी। हमको विश्वास है कि उन उपनिवेशों व हमारे बीच जो भविष्य में सम्बन्ध रहेंगे वे अधिक सीधे सादे हो जायेंगे, उनकी आवृत्ति बढ़ जायेगी और रकावटें दूर हो जायेंगी, और वे सब उस समय अधिक मंत्रीपूर्ण होंगे जब हम पृथक् पृथक् छ स्वतंत्र सरकारों से परामर्श करने के स्थान पर एक केन्द्रीय सरकार से व्यवहार करेंगे। जो आस्ट्रेलिया के हित में है वह सारे ब्रिटिश साम्राज्य के लिये भी हितकारी है।”<sup>x</sup> विधेयक को स्वीकार करने की आवश्यकता बतलाते हुए उन्होंने कहा “यह विधेयक बिना हम से पूछे तैयार किया गया है। मुख्य मुख्य बातों में अधिकतर इसमें आस्ट्रेलिया के निवासियों की इच्छा का समावेश है..... हम मानते हैं कि अपने मामलों में वे ही सर्वोत्तम निर्णय कर सकते हैं और हम इस बात से सतुष्ट हैं कि उनके प्रतिनिधियों के विचारों को इन मामलों में सर्वोपरि स्वीकार कर लेना चाहिए और जिस विधेयक को मैं सदन में रखने जा रहा हूँ वह ६६ प्रतिशत उन विचारों का ही फल है। मैं समझता हूँ और यह कह सकता हूँ कि इस विधेयक का अधिकतर भाग वही है जो आस्ट्रेलिया में लोक-निर्णय से स्वीकार हुआ है।”<sup>y</sup> थोड़े से परिवर्तनों के साथ ब्रिटिश पार्लियामेंट ने उस विधेयक को पास कर “कोमनवेल्थ ऑफ आस्ट्रेलिया एक्ट” के नाम से घोषित किया। इसी एक्ट में आस्ट्रेलिया का वर्तमान संघ-शासन विधान दिया हुआ है।

## सन् १६०० का शासन-विधान

इस संविधान के रचने वाले के सम्मुख ससार में प्रचलित तीन संघ-शासन-विधान थे, संयुक्त राज्य अमरीका का स्विट्जरलैंड का व कनाडा का, और अपनी वैधानिक कठिनाइयों पर जीत पाने के लिये उन्होंने इन देशों के अनुभव से लाभ उठाया। संयुक्त राज्य अमरीका की तरह, पर कनाडा व स्विट्जरलैंड के विपरीत आस्ट्रेलिया में भाषा, जाति या धर्म विभेदों की समस्या न सुलझानी थी। परिश्रमशील व साहसी लोग होने के कारण उनकी राजनीति में भाषिक हित को ही सर्वोपरि म्यान प्राप्त था। आस्ट्रेलिया में “अमिक् यर्स” ने बानून से स्थापित सरकार को अपने हाथ में पहले धर लिया फिर अपनी शासन युक्तता का परिचय दिया। राज्य में बानून में काम के घटे व मजदूरी

<sup>x</sup> फेडरल एक्ट ऑफ़ ऑर्गेनाइजेशन १९०१



निर्दिष्ट कर मांगें उद्योग-धर्मों पर धन का प्रमुख बढ़ाने का प्रयत्न किया। मध्य धर्मों के लोगों का साक्षर होने में धीरे धीरे प्रगतिवागियों की बड़ी बड़ी समस्या न होने, वे उन्होंने ऐसे सामान विधान के बनाने में सफलता पाई जो वास्तव में अपनी प्रगति के कारण 'समय की सब से सर्वाधिक उत्पत्ति' वह कर पुराना बना है।

शासन-विधान की प्रणाली में कहा गया है कि "यु मातृय विद्या, विज्ञानविद्या, दार्शनिकी आदि विद्या, कवीन्द्रों और दण्डमानियों ईश्वर की सेवा का भोग का स्वरूप प्रदिष्ट राजस्व के नीचे अतिपटनशील रूप शासन में गणित होने पर शासन हुए हैं"। हमने प्रकट है कि यद्यपि शासन-विभाग नावियामेंट के अन्त में बना है, हमने अपनी गरी शक्ति व अधिकार मय में अपने बड़े उपनिवेशों की जगह में ही प्राप्त है। सामन्त (Commonwealth) की स्थिति की है जिस तरह में यह ऐसे राज्य गणतन्त्र का बोध होता है जो मय शासन की प्रेरणा अधिक और गणतन्त्र है। मय की अधिक पटनशील योगिता कर दिया गया है जिससे मय में सम्बन्धों के अन्त में प्रत्येक को मय के लिये समान कर दिया है। ० पश्चिमी आस्ट्रेलिया मय शासन में अपने को उद्योग न था इसीलिये एक्ट की प्रणाली में मय का नाम नहीं है पर एक्ट में नये मयों के बनने का आयोजन कर दिया गया था (धारा १२१-१२८ देखो)। परन्तु एक्ट के पास हो जाने के पश्चात् पश्चिमी आस्ट्रेलिया में भी मय शासन में अपने के लिये कार्यवाही की गई। यह प्रत्येक लोक निर्माण के लिये रखा गया और जनता ने २५,१०६ के बहुमत में मय में शामिल होने का निर्णय किया। हमने पश्चात् मयानी ने १७ मितम्बर १९०१ का दिन मय-शासन-विधान के कार्यरत देने का शीघ्रगोचर करने के लिये निर्दिष्ट किया। बीमबी शान्दी का यह पहला दिवस था जो आस्ट्रेलिया की राष्ट्रीयता के जन्म के लिये विशेष अर्थपूर्ण व महत्वपूर्ण प्रतीत होता है। इसीलिये यह वास्तव में "समय की सब से सर्वाधिक उत्पत्ति" है।

समय शासन में अपने में पूर्व आस्ट्रेलिया के उपनिवेश-राज्य अपने आन्तरिक मामलों में एक दूसरे से स्वतन्त्र थे। वे स्वतन्त्रता को खोने के लिये तैयार न होते थे। इसी लिये शक्ति विभाजन (Division of Powers) में उन्होंने सयुक्त राज्य अमेरीका के शासन विधान का अनुकरण किया और केन्द्रीय सरकार को निर्दिष्ट शक्तियाँ सौंपी गईं।

आस्ट्रेलिया का शासन विधान आधुनिक विधानों में सबसे अधिक

प्रजातन्त्रात्मक है। इसमें जनता को बहुत सी बातों में पर्याप्त अधिकार दिये हुये हैं। उदाहरण के लिये सीनेट के लिये निर्वाचन, लोक निर्णय द्वारा सविधान-संशोधन आदि।

## संघ-सरकार

शासन-विधान से एक केन्द्रीय संघ-सरकार की स्थापना कर उसके निश्चित विधायिनी, कार्यकारी व न्यायिक सत्ता सौंप दी गई है। क्योंकि केन्द्रीय सरकार की सृष्टि उपराज्यों ने की है, शेष व अन्तिम शक्तियाँ उपराज्यों ने अपने पास ही रखी हैं। हालांकि ऐसा करना आस्ट्रेलिया की वैधानिक समस्याओं को सुलझाने के लिये उस समय सर्वोत्तम साधन समझा गया था। परन्तु अनुभव ने संघ-सरकार पर अविश्वास रखने की उसी गलती को दिखला दिया है जो अमरीका में की गई थी। सविधान के कार्य-भूत होने से यह स्पष्ट हो गया "कि साधारण से साधारण मन्तव्य यदि सविधान की लिखावट के पैचीदा व सीमित शब्दों में रखा जाय" तो व्यर्थ हो जाता है। यह बात विशेषतया सविधान से अभिप्रेत उपराज्यों की राज्यकर-विषयक व आर्थिक आधीनता के विषय में सिद्ध हुई।" ○

संघ सरकार की शक्तियाँ—संघ सरकार की शक्तियाँ आस्ट्रेलिया में वही हैं जो कनाडा में औपनिवेशिक सरकार को दी गई हैं। निम्नलिखित शक्तियाँ ऐसी हैं जो कनाडा में संघ सरकार को स्पष्टतया नहीं सौंपी गई हैं—

१—वस्तुओं के उत्पादन व निर्यात को प्रोत्साहन देने के लिये सरकारी सहायता। ऐसी सहायता सब उपराज्यों में एक समान होगी।

२—समुद्रतट-प्रदेश की सीमा से बाहर मछली मारने का अधिकार।

३—सरकारी बीमा।

४—नृद्धावस्था व अशक्त व्यक्तियों को पेंशन।

५—बाहरी मामले।

६—एक उपराज्य की सीमा से बाहर तक फैले हुये औद्योगिक भूगडों को नियंटाने व खनने के लिये पचफैसला या राजीनामा आदि।

७—वे मामले जिनके सम्बन्ध में ब्रिटिश पार्लियामेंट या आस्ट्रेलिया की संघ-समितिसंविधान बनते समय कार्यवाही कर सकती थी, उनमें उन सब उपराज्यों की पार्लियामेंटों की प्रार्थना पर कार्यवाही करना जो उस कार्यवाही से प्रत्यक्ष रूप से प्रभावित हो।

८—सर्विधान में जो शक्ति वाणिज्यमंत्र, गण कार्यपालिका या न्याय-पालिका को या किसी शासन विभाग या अथवा को प्रदान की हो उगरे उद्भाग में मन्त्रिमण्डल में वाणिज्य अथवा गण प्रयोग करने की शक्ति गण सरकार को है ।

९—किसी भी उद्भाग में अपने अधिकार में रहने वाले काम के लिये उचित सभी पर आदेश दे सकना, जैसे वेतन इत्यादि ।

१०—जो भी कामों में उद्भागों की सेवा पर आवश्यक नियन्त्रण शक्त ।

कुछ अधिकार ऐसे भी हैं जो बनास की संघ सरकार को प्राप्त हैं परन्तु आस्ट्रेलिया की संघ सरकार को स्पष्टता नहीं दिये गये हैं जैसे—

१—जीवाणु व जीवविज्ञान ।

२—समुद्रतट व देश के भीतर मछली मारना ।

३—दण्ड विधि (Criminal Law) ।

४—ये अधिकार जो उद्भागों के अधिकारों की गिनती से बचे हो शेषाधिकार (Residuary powers) ।

संघ सरकार में शामिल प्रदेश—संघ-सरकार कुछ प्रदेशों को अपने ही शासन में रखी है । दक्षिणी आस्ट्रेलिया ने अपने उत्तरी प्रदेश को पूर्वी जनपदी मन् १९११ का संघ सरकार को सुपुर्द कर दिया था, इस प्रदेश ५२१,६२० वर्ग मील है परन्तु इसमें केवल १०,८६८ निवासी रहते हैं । पैपुआ (Papua) जो पहली ब्रिटिश गादना (British Guinea) के नाम से प्रसिद्ध था संघ सरकार के आधिपत्य में पैपुआ ऐक्ट (Papua Act) में दो हुई शर्तों पर मितम्बर १, मन् १९०६ को आया । पैपुआ की जन-संख्या ३,०३,२३६ और क्षेत्रफल ६०,५४० वर्ग मील है । न्यू गादना (New Guinea) का कुछ भाग संघ सरकार को जर्मनी से वार्मार्ड की संधि के अन्तर्गत सरलिन प्रदेश की तरह प्राप्त हुआ था । संघ-प्रदेश त्रिगमें संघ सरकार की राजधानी बनेरवा है, न्यू साउथ वेल्स (New South Wales) ने सन् १९११ में खरीद लिया गया था । इसका क्षेत्रफल ६३६ वर्ग मील है और जन-संख्या १६,६०५ है । जिन प्रदेशों पर संघ सरकार का पूर्ण आधिपत्य है उगवे शासन-प्रबन्ध के लिये संघ सरकार ने पृथक्-पृथक् प्रबन्ध कर दिया है ।

संघ-सरकार की आर्थिक-शक्तियाँ—आर्थिक शक्तियों के विषय में आस्ट्रेलिया की संघ सरकार, समुक्त राज्य अमरीका की सरकार से अधिक

शक्तिशाली है। इसकी कर लगाने की शक्ति असीमित है। जब तक यह कर प्रत्येक उपराज्य में एक समान है। आयात-निर्यात करों पर उसे पूरा अधिकार है। सघ बनने के समय उपराज्यों के तत्कालीन ऋण का भार संघ सरकार ने अपने ऊपर ले लिया था परन्तु साथ ही साथ स्वयं रूपया उधार लेने की शक्ति भी प्राप्त कर ली थी। पर पहले दस वर्ष तक आयात-निर्यात कर से जो आमदनी हुई उसका एक चौथाई भाग ही सघ सरकार ने अपने पास रखा, बचा हुआ प्रतिभास उपराष्ट्रों को लौटा दिया जाता था। इस प्रकार अमरीका की अपेक्षा इसके आर्थिक अधिकार अधिक हैं पर कनाडा की सरकार की अपेक्षा कम है। यह भी सच है कि अमिक पक्ष की सरकार बनने से केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति बढ़ती जाती है। अमेरिका में भी सर्वोच्च न्यायालय के निर्णायो ने केन्द्रीय सरकार को अधिक शक्तिशाली बना दिया है जैसे अमेरिका में अंगीभूत होने वाली इकाइया उपराज्य (State) कहलाती है, वैसा ही आस्ट्रेलिया में भी है, जिससे कनाडा के प्रान्तों की अपेक्षा उनके ऊँचे पद का निर्देश होता है।

## संघ विधान मंडल

आस्ट्रेलिया की विधायिनी सत्ता पार्लियामेंट में विहित है। पार्लियामेंट में, राजा, प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) और सीनेट (Senate), इन तीनों की गिनती की जाती है। गवर्नर जनरल राजा का प्रतिनिधित्व करता है और वह उन अधिकारों का प्रयोग करता है जो सम्राट ने उसके सोप दिये हों। गवर्नर जनरल पार्लियामेंट के सम्मिलित होने का समय निश्चित करता है और अपनी घोषणा के द्वारा उसका अवसान भी करता है। उसी प्रकार से वह प्रतिनिधि सदन का विघटन भी करता है पार्लियामेंट साल में कम से कम एक बार अपनी बैठक अवश्य करती है।

**सीनेट**—सीनेट में जो सघ का उपरी सदन है, आरम्भ में ३६ सदस्य थे। प्रत्येक उपराज्य ६ सदस्यों को चुन कर भेजता था परन्तु १९४८ के प्रतिनिधि अधिनियम से यह सख्या ६० कर दी गई है और प्रत्येक उपराज्य के १० सदस्य हैं। इनकी नियुक्ति ६ साल के लिये होती है और आधे हर तीन साल बाद हट जाते हैं। इस प्रकार यह अविच्छिन्न सख्या है। सीनेट के सदस्यों के निर्वाचन के लिये प्रत्येक उपराज्य एक निर्वाचन क्षेत्र रहता है पर मतदाता एक बार ही मतदान कर सकता है। यदि दोनों सदनों में मतभेद हो जाय तो सीनेट का विघटन हो सकता है। यह एक विशेषता है जो और राज्यसभानों में नहीं पाई जाती। इसके अतिरिक्त आस्ट्रेलिया की सीनेट की और दूसरी

विशेषता है जिसमें बाग्य यह शर्त की दूसरी सभ-सीनेट की प्रवेश अधिक सोच-सम्रात्म है। सीनेट के निर्वाचन के लिये प्रत्येक ग्रीक नागरिक मउपारक है और कोई भी व्यक्ति जो प्रतिनिधि सदन का सदस्य बनने योग्य है वह सीनेट के निर्वाचन के लिए पर्याप्त हो सकता है। कनाडा की सीनेट की प्रवेश, जिसमें गवर्नर जनरल से मनोनीत व्यक्ति अपनी सम्पत्ति की योग्यता के सहारे सदस्य होने हैं और अपने जीवन भर सदस्य बने रहने हैं, आस्ट्रेलिया की सीनेट अधिक सोच-सम्रात्म है। उपराज्य की सीनेट में वगैरह माया में प्रतिनिधि भेजने का यह धर्म नवाया गया कि उपराज्यों की प्रभुता (Sovereignty) सर्वमान्य है और नाय ही नाय उपराज्यों के अधिकारों की रक्षा प्रत्याभूत समझी गई।

क्या सीनेट उपराज्य-प्रभुता का शोतक है—व्यवहार में स्पष्टि भिन्न है "सीनेट से जो आमा की जाती थी यह पूरी नहीं हुई। इनने उपराज्यों के हितों की रक्षा नहीं की है क्योंकि उन हितों पर कोई प्रश्न ही न उठा ... न यह शानी पुष्टों का सदन रहा बल्कि कुछ राजनीतिज्ञ प्रतिनिधि सदन में बसे जाने हैं जहां सभ्य के पञ्चानू मन्त्रिपद मिलता है। बंदेशिक नीति या उच्च पदाधिकारियों की नियुक्ति पर नियन्त्रण जैसा कोई विशेष कर्तव्य न होने के कारण, जिनमें अमरीकन सीनेट को कुछ शक्ति प्राप्त है, आस्ट्रेलिया की सीनेट प्रतिनिधि-सदन की एक निम्न श्रेणी की प्रतिलिपि भर हो है।"

सीनेट में आकस्मिक रिक्त स्थानों का भरना—आकस्मिक रिक्त स्थानों को भरने के लिये जिस उपराज्य के सदस्य का स्थान रिक्त हुआ हो उसके दोना सदन मिली जुली बैठक में एक व्यक्ति को उस स्थान के बचे हुए समय तक के भरने के लिये चुन सकते हैं। यदि उपराज्य की पार्लियामेंट की बैठक न हो रही हो तो उपराज्य का गवर्नर अपनी कार्यपालिका की सलाह से एक व्यक्ति को सीनेट का सदस्य नियुक्त कर सकता है और वह व्यक्ति के चुने जाने तक, जो कोई भी पहले हो, अपने स्थान पर बना रहेगा। यदि कोई सीनेट का सदस्य लगातार दो सत्रों में उपस्थित न रहेगा तो वह सीनेट का सदस्य न रहेगा कोई भी सीनेट का सदस्य अपना त्यागपत्र सीनेट के सभापति या उसकी अनुपस्थिति में गवर्नर जनरल को भेज कर अपने पद का त्याग कर सकता है।

गणपूरक और मतदान—सीनेट अपना सभापति स्वयं चुनती है।

सब प्रश्न बहुमत से निर्णित होते हैं। प्रत्येक सदस्य को एक मत देने का अधिकार है। सभापति को भी एक मत देने का अधिकार है। परन्तु जब पक्ष व विपक्ष नें मत बराबर होते हैं तो प्रस्ताव अस्वीकृत समझा जाता है। सीनेट की गणपूर्ति उनकी तिहाई सख्या है।

**प्रतिनिधि सदन**—प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) में सन् १९४८ के प्रतिनिधि कानून के अनुसार इस समय १२१ सदस्य हैं जो उपराज्यो में जनसंख्या के आधार पर वितरित हैं। न्यू साउथ वेल्स के ४७, विक्टोरिया के ३३, बथीन्सलैंड के १८, दक्षिणी ऑस्ट्रेलिया के १०, पश्चिमी ऑस्ट्रेलिया के ८ और टस्मानिया के ५ प्रतिनिधि इस सदन के लिये चुने जाते हैं। सन् १९२२ के एक्ट के अनुसार उत्तरी प्रदेश के लिये तथा १९३२ से संधीय राजधानी का बिना मताधिकार वाला एक सदस्य बैठता है। सदन की अवधि तीन वर्षें हैं पर संविधान के अन्तर्गत और प्रचलित प्रथा के अनुसार मन्त्रिमण्डल को सलाह देने पर गवर्नर-जनरल इस अवधि से पूर्व ही सदन का विघटन कर सकता है। प्रतिनिधियों के चुनाव में प्रत्येक प्रौढ व्यक्ति, पुरुष या स्त्री, मत दे सकता है। प्रतिनिधि बनने के लिये व्यक्ति की २१ वर्ष की आयु होनी चाहिये, उसे मतदान का अधिकार होना चाहिये और वह कामनवेल्थ का तीन वर्ष का निवासी होना चाहिये। इसके अतिरिक्त उसे जन्मत या कानून द्वारा बनाया हुआ ब्रिटिश जानपद होना चाहिये।

यह प्रतिनिधि सभा अपना सभापति स्वयं ही चुनती है। सभापति को साधारण तथा मत देने का अधिकार नहीं होता पर जब पक्ष व विपक्ष में मत बराबर होते हैं तो उसे निर्णय देने का अधिकार है। सभा के सब निर्णय बहुमत से होते हैं और अपनी कार्यपद्धति के नियम सभा स्वयं बनाती है।

कोई भी व्यक्ति एक ही समय में सीनेट और प्रतिनिधि सदन का सदस्य नहीं हो सकता। सीनेट या प्रतिनिधि सदन का सदस्य अपनी सदस्यता खो बैठता है जब वह किसी परराष्ट्र का जानपद हो जाता है, दिवानिया घोषित हो जाता है, देशद्रोह का अपराधी सिद्ध होकर दण्डित हो जाता है या राज्य से किये हुये किसी ठेके में उसका कोई प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष हित बंध जाता है। अन्तिम शर्त में अपवाद यह है कि २५ सदस्यों से अधिक सदस्यों वाली कम्पनी के सदस्य के नाते यदि उसका राज्य के ठेके में कोई हित है तो वह अपनी सदस्यता न खोयेगा। सीनेट व प्रतिनिधि सदन का प्रत्येक सदस्य प्रतिमास १००० पाँइ भत्ते के रूप में

गाना है और जब तक यह मस्यरा बना रहता है, मस्यरा के माध्यम से अधिकांश मुश्किलें व मुश्किलें भोगनी हैं।

विधान मण्डल की शक्तियाँ—दोनों सदनों की समान शक्तियाँ प्राप्त हैं परन्तु लगाने वाले व प्राप्ति के सम्बन्ध रखने वाले, धर्मार्थ मुद्रा-विधेयक, निषेधक सदन में प्राप्ति होते हैं। यह समानता वाले या राज-कोर के माध्यम से अधिक संसाधनों के विषय पर वा प्रयोग करने वाले विधेयकों में सीनेट सशोधन नहीं कर सकती। सीनेट किसी भी विधेयक में ऐसा सशोधन नहीं कर सकती जो जनता पर प्रभावित अधिक भार को बढ़ा दे। "राजकीय जीवन में निचला सदन ही अधिक-से है पर दूसरी शक्ति उच्च समय में पड़ गई जब शक्ति के गुण वश की स्थापना हुई क्योंकि इन गुण वश में सीनेट के अधिक-सदन व निचले सदन के अधिक-सदन मिलकर नीति का निर्णय पहले से ही होते हैं और प्रतिनिधि सदन की कार्य-वाही व्यर्थ ही रहती है।" यह गुण वश ही शक्ति का बँटव बन गया है।

दोनों सदनों के मतभेद को सुलझाने का उपाय—जब दोनों सदनों की शक्तियाँ समान हैं तो सम्भव है कि उनमें कभी मतभेद हो जाये और उनमें से कोई भी अपना मत बदलने को तैयार न हो। ऐसे मतभेद का समाधान करने की रीति-विधान की ५७ वी धारा में दी हुई है। यदि निचला सदन किसी विधेयक को पास करे और सीनेट उसे पास न करे, रद्द कर दे या ऐसे सशोधन से पास करे जो निचले सदन को स्वीकार न हो और यदि वह सदन तीन महीने बाद उम्मीद में या दूसरे सत्र में उम्मीद विधेयक को सीनेट के द्वारा विधेयक या सुझाये हुये सशोधन सहित या उनके बिना पुन पास कर दे और सीनेट उसे रद्द कर दे या पास न करे या ऐसे सशोधन से पास करे जो निचले सदन को पसन्द न हो ना गवर्नर-जनरल सीनेट और प्रतिनिधि-सदन दोनों का एक साथ विघटन कर दे। पर ऐसा विघटन निचले सदन की शक्ति की साधारण सम्पत्ति के समान पूर्ण या समय में नहीं हो सकता।

यदि ऐसे विघटन और नये निर्वाचन के पश्चात् निचला सदन उस प्रस्ताव विधेयक को सीनेट से सुझाये हुये या सीनेट द्वारा स्वीकारे या सम्मोचन विधेयक सशोधन के साथ या बिना उनके पास कर दे और सीनेट उसे पास न करे रद्द कर दे या ऐसे सशोधन से पास करे जो निचले सदन की स्वीकार्य न हो गवर्नर जनरल दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में संसद में निर्णय विचार करे

और मिलकर ही मत देंगे। वे चाहें तो एक सदन के द्वारा किये हुये और दूसरे से अस्वीकार हुये सशोधनों पर विचार करें या न करें। सीनेट व प्रतिनिधि-सदन की कुल सख्या के परम बहुमत (absolute majority) से जो सशोधन स्वीकृत हो जायेंगे वे ही पास समझे जायेंगे। इससे यह स्पष्ट है कि आस्ट्रेलिया की सीनेट को कनाडा या अमरीका की सीनेट से अधिक शक्तिमत्ता मिली हुई है। सीनेट के सदस्यों की योग्यता व उनके निर्वाचन की प्रजातन्त्रात्मक विशेषता देखते हुए यही आशा की जाती थी।

गवर्नर जनरल की सम्मति--जब दोनों सदन किसी कानून को पास कर देते हैं तो लागू होने के पूर्व उसे गवर्नर जनरल की सम्मति प्राप्त होनी चाहिये। गवर्नर जनरल यदि चाहे तो अपनी सिफारशों के साथ उस कानून को पार्लियामेंट के पास भेज सकता है जिससे उस पर फिर विचार हो या वह उसे सम्राट की अस्वीकृति के लिये, जो एक वर्ष के भीतर मिल जानी चाहिये, अपने पास रख सकता है। वैस्टमिंस्टर की व्यवस्था के पास होने के पश्चात् आस्ट्रेलिया की पार्लियामेंट की व्यवस्था सम्बन्धी शक्तियों पर जो प्रतिबन्ध लगे हुए थे वे हट गये हैं।

## संघ-कार्यपालिका

संघ की कार्यपालिका सत्ता राजा (इंग्लैंड के राजा के रूप में नहीं बरन् कौमनवैल्य के राजा के रूप में) में विहित है और इस सत्ता का भोग गवर्नर-जनरल राजा का प्रतिनिधि होने के नाते करता है। गवर्नर-जनरल नामेना व स्पेल सेना वा सेनापति भी है।

कनाडा की तरह आस्ट्रेलिया के संघ-शासन मविधान में भी शासन कार्य में गवर्नर-जनरल को मन्त्रणा देने के लिये एवं कार्यपालिका परिषद् का आयोजन है। इस परिषद् के सदस्यों को गवर्नर-जनरल आमंत्रित कर उन्हें कार्यपालिका परिषद् के सदस्य बनने की शपथ दिलाता है। ये सदस्य उसके अनुग्रह प्राप्त करते रहने तक अपने पद पर स्थिति रहते हैं। यह तो सविधान वा आयोजन है पर व्यवहार में जो होता है वह यह है कि गवर्नर प्रतिनिधि सदन में जो पक्ष बहुमत प्राप्त पक्ष होता है उससे नेता को बुलाकर प्रधानमंत्री नियुक्त करता है और प्रधानमंत्री तब अपने पक्ष के लोगों को सलाह से अपने मंत्र मंत्रियों को चुनता है जिन्हें गवर्नर-जनरल विधिवत् कार्यपालिका के सलाहकार नियुक्त कर देता है। इस समय प्रधानमंत्री समेत कुल कार्यपालिका परिषद् के सदस्य ११ हैं। प्रधानमंत्री अपने लिये जो काम या सामान विभाग चाहता है रख लेता है। दूसरे मंत्रियों में ये होते हैं, परिषद्



या उद्यमभाषति और सीनेट का नेता, व्यापार-मंत्री, मेट्रो-पॉलिटन, उद्योग मंत्री, वैदेशिक कार्य मंत्री, पोस्टमास्टर जनरल, आयात निर्यात का व व्यापार मंत्री, पोषाध्यक्ष व विभाग और वैज्ञानिक तथा औद्योगिक अनुसंधान का प्रबन्ध करने वाले मंत्री, वायुयान व निर्माण मंत्री, सुरक्षा मंत्री, स्वास्थ्य मंत्री और गृह मंत्री। प्रधान मंत्री जिस प्रकार चाहता है इस कार्य विभागों को अपने साथी मंत्रियों में बाँटता है। यह परिषद् का अध्यक्ष रहता है और उपाधी नीति निर्धारण करता है। उसे ४००० पौंड प्रति वर्ष वेतन मिलता है। कुछ मंत्री ऐसे भी नियुक्त किये जा सकते हैं जिनका किसी विभाग का कार्य नहीं सौंपा जाता। वैधानिक प्रथा के अनुसार परिषद् प्रतिनिधि सदन को उत्तरदायी है और उपाधी विश्वास मोने पर पद त्याग कर देती है। परिषद् ही सामान्य मामल नीति निर्दिष्ट करती है और सिविल सर्विस उपाधी नीति को कार्यरूप देती है।

**मंत्रि परिषद् की रचना** - परिषद् के बनाने में प्रधान मंत्री उपराज्यों की इच्छा का समुचित आदर करता है और ऐसा प्रयत्न करता है कि प्रत्येक उपराज्य का कम से कम एक व्यक्ति मंत्री अवश्य हो। परिषद् सामुदायिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त पर कार्य करती है पर यदि कोई मंत्री अपने मित्रों से कोई मौलिक मतभेद रखता है तो वह पद त्याग कर देता है। परिषद् स्वयं ही अपनी नीति निर्धारित करती है और विधान मण्डल के कार्य में उसने मार्ग प्रदर्शक का कार्य करती है। पर श्रमिक पत्र के मजिस्ट्रेट के पदालक होने पर यह नीति, पक्ष की गुप्त समिति द्वारा नियंत्रित होने लगी है।

उपयुक्त वर्णन से यह स्पष्ट है कि कामनवेल्थ की वास्तविक कार्यपालिका सत्ता मंत्रिपरिषद् में विहित है हालांकि सिद्धान्त यह गवर्नर-जनरल में विहित है। गवर्नर-जनरल परिषद् की बैठक में उपस्थित नहीं होता। वैधानिक प्रथानुसार परिषद् इतनी महत्व पूर्ण होती थी रही है कि गवर्नर-जनरल की नियुक्ति भी सम्राट उसकी सलाह से ही करता है।

## संघ-न्याय पालिका

11

संघ की न्यायकारी सत्ता आस्ट्रेलिया की हाईकोर्ट और दूसरा न्यायालय में जिनको संघ पार्लियामेंट आवश्यक अधिकारों से अति सम्पन्न बनाती है, विहित है। संघ में हाईकोर्ट सर्वोच्च न्याय संस्था है। इसमें एक प्रधान न्यायाधीश व छ और न्यायाधीश होते हैं। इन सब को गवर्नर जनरल नियुक्त

करता है और ये न्यायाधीश जब तक सदाचार वर्तते हैं अपने पद पर सुरक्षित रहते हैं। यदि एक ही सत्र में दोनो सदन गवर्नर-जनरल से प्रार्थना करें कि किसी न्यायाधीश को उसके सिद्ध हुये दुराचार या अयोग्यता के कारण पद से हटा दिया जाय तो गवर्नर जनरल मनिमण्डल की सलाह से उसे हटा सकता है। जब तक न्यायाधीश अपने पद पर रहते हैं उनका वेतन कम नहीं किया जा सकता। इन सब शर्तों से न्यायपालिका में स्वतन्त्रता व निरपेक्षता बनी रहती है। हाईकोर्ट अपने निर्णयों की निरपेक्षता के लिये प्रख्यात हो गई है इसलिये अमरीकन उपराज्यों की तरह यहा इस बात का कोई पक्का प्रयत्न नहीं किया गया है कि न्यायाधीशों की नियुक्ति निर्वाचन के द्वारा हो। हाईकोर्ट के प्रारम्भिक अधिकार का भोग करने वाले न्यायाधीशों के निर्णयों पर, उन छोटे न्यायालयों के निर्णयों पर, उन छोटे न्यायालयों के निर्णयों पर जो सध-अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत कार्य करते हैं और उन मुकदमों पर जो उपराज्य के सर्वोच्च न्यायालयों के पुनर्विचार करने के लिए भेजे गए हो, पुनर्विचार करने का हाईकोर्ट को अधिकार है। और इस पुनर्विचार के पश्चात् हाईकोर्ट का निर्णय अन्तिम माना जाता है।

**हाईकोर्ट की शक्तियाँ**—यदि हाईकोर्ट स्वयंही प्रमाण-पत्र द्वारा अनुमति दे तो उसके निर्णय के विरुद्ध प्रिवी कौंसिल की न्याय समिति में अपील की जा सकती है। पर राजा स्वयं भी प्रिवी कौंसिल में अपील करने की विशेष अनुमति दे सकता है। आगे बड़े हुए विषयों में हाईकोर्ट प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार का प्रयोग करती है जब किसी ऐसी सधि के अन्तर्गत कोई प्रश्न उठा हो जो वैदेशिक प्रतिनिधियों से सम्बन्ध रखता हो, या जिसमें सध सरकार वा उसकी ओर से कोई व्यक्तिवादी या प्रतिवादी हो, जब दो उपराज्यों वा उसके निवासियों या एक उपराज्य के किसी निवासी के बीच झगडा हो, या जब किसी सध सरकार के अफसर के विरुद्ध यह आज्ञापत्र मागा जा रहा हो कि उस अफसर की आज्ञाओं का पालन न हो।

पालियामेंट कानून बना कर किसी भी विषय में हाईकोर्ट को प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार दे सकती है यदि वह विषय शासन विधान के अन्तर्गत उठा हो, या नावाधिकरण क्षेत्राधिकार तथा सामुद्रिक क्षेत्राधिकार सम्बन्धी पालियामेंट के किसी कानून के अन्तर्गत कोई प्रश्न उठा हो या जब उस विषय का सम्बन्ध ऐसे मामले से हो जो दो या अधिक उपराज्यों के कानून के भीतर आता है।

इससे यह प्रकट है कि हालांकि हाईकोर्ट के निर्णयों के विरुद्ध प्रिवी कौंसिल में अपील हो सकती है, पर अधिनारक्षेत्र की दृष्टि से यह हाईकोर्ट बहुत कुछ

समरीया के मधोच्च न्यायालय में मिलती जुती हैं और दूसरी दक्षिण कनाडा के मधोच्च न्यायालय में निक्षेप ही अधिक हैं। प्रायः प्रिवी कोसिल में प्रणीत करने की अनुमति देने में इन्कार कर हाईकोर्ट ने यह स्वतन्त्रता बरहता प्राण करती है जो कनाडा की हाईकोर्ट को प्राप्त नहीं है।

### संविधान का संशोधन

संविधान-संशोधन की रीति कनाडा की रीति में भिन्न और समरीजन रीति में मिलती जुती है। कनाडा की संविधान में संशोधन ब्रिटिश पार्लियामेंट ही कर सकती है, कम-से-कम मिटाना तो यही छीर है। परन्तु आस्ट्रेलिया का शासन विधा अधिक सौम्य न्यायत्मक है, उसका संशोधन प्रायः दो हुई दो रीतियों में से किसी एक के अनुसार हो सकता है।

(१) प्रस्तावित संशोधन पहले दोनों सदनों में पस्य मताधिक्य से पास होना चाहिये। उसके दो मास के बाद पर छ मास से पहले यह संशोधन प्रत्येक उपराज्य के उन निर्वाचकों के सम्मुख रखा जाना चाहिये जो प्रतिनिधि सदन के सदस्यों को चुनते हैं।

(२) यदि प्रस्तावित संशोधन एक सदन में परम मताधिक्य से पास हो जाय पर दूसरा सदन उसे पास न करे, या रद्द कर दे या ऐसे परिवर्तन करके वाप करे जो पहले सदन को पसन्द न हो और यदि तीन मास बीतने पर नहुसा सदस्य उस प्रस्तावित संशोधन को फिर परम मताधिक्य से पास कर दे (जमी सत्र में या अगले सत्र में) और यदि दूसरा सदन पूर्व सदन की पसन्द के अनुसार उसे पास न करने पर अट्टा रहे, तो गवर्नर जनरल पूर्व सदन से अन्तिम बार प्रस्तावित संशोधन को बिना उन परिवर्तनों के या उन परिवर्तनों के साथ जो बाद में दोनों सदनों ने मान लिये हों, उप राज्यों के निर्वाचकों के सम्मुख रख सकता है जो प्रतिनिधि सदन के सदस्यों के चुनाव में भाग ले सकते हैं।

संशोधन का प्रस्ताव निर्वाचकों के सम्मुख रखे जाने पर यदि बहुसंख्यक उपराज्यों के बहुसंख्यक मतदाता और सारे आस्ट्रेलिया सभ के मतदाताओं की अधिक संख्या उस संशोधन को स्वीकार कर ले तो वह प्रस्ताव स्वीकृत समझा जाता है। इसके पश्चात् यह स्वीकृत प्रस्ताव संसद की ओर से सम्मति देने के लिये गवर्नर जनरल के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है। यह सम्मति अब व्यवहार में रोकनी नहीं जा सकती।

संविधान-संशोधन के सम्बन्ध में पार्लियामेंट पर प्रतिबन्ध— पार्लियामेंट विधान-संशोधन के द्वारा किसी भी केन्द्रीय सदन में किसी

उपराज्य के अनुपाती प्रतिनिधित्व को या प्रतिनिधि-सदन में उससे प्रतिनिधियों की कम से कम संख्या को घटा नहीं सकती। न किसी उपराज्य की सीमा न संविधान के वे प्रविधान जिनसे उपराज्य का पद स्थिर हुआ हो, बदले जा सकते हैं, जब तक उस उपराज्य में मतदाताओं के बहुसंख्यकों ने इसे स्वीकार न कर लिया हो।

## उपराज्य और स्थानीय शासन

५-ऑस्ट्रेलिया संघ में छ उपराज्य हैं जिनकी राजधानी व जनसंख्या नीचे सारिणी में दी है—

| उपराज्य का नाम      | राजधानी  | क्षेत्रफल<br>(वर्ग मीलो में) | जनसंख्या<br>(३१-१२-४७ को अनुमानित) |
|---------------------|----------|------------------------------|------------------------------------|
| न्यू साउथ वेल्स     | सिडनी    | ३०६,४३३                      | २६,८४,८३८                          |
| क्विटोरिया          | मेलबोर्न | ८७,८८८                       | २०,५४,७०१                          |
| क्वीन्सलैंड         | ब्रिजवेन | ६७०,५००                      | ११,०६,४१५                          |
| दक्षिणी आस्ट्रेलिया | ऐडिलेड   | ८८०,०७०                      | ६,४६,०७३                           |
| पश्चिमी आस्ट्रेलिया | पर्थ     | ६७५,६२०                      | ५,०२,४८०                           |
| टसमानिया            | होवार्ट  | २६,२१५                       | २,५७,०७८                           |

संघ भरवार उत्तरी प्रदेश संघ-राजधानी प्रदेश पैपुवा और सरक्षित प्रदेशों पर स्वयं शासन करती है।

संघ स्थापित होने से पूर्व उपराज्य स्वतंत्र थे—कामनवेल्थ ऑफ आस्ट्रेलिया एक्ट जिससे आस्ट्रेलिया में संघ शासन की स्थापना हुई, उससे पास होने के पूर्व आस्ट्रेलिया के प्रांत एक दूसरे के आधीन न थे। उनमें उत्तर-दायी स्वायत्त शासन होता था और वे ब्रिटिश पार्लियामेंट की आधीनता स्वीकार करते थे पर आपस में वे एक दूसरे के आधीन न थे। तात्पर्य यह है कि उनकी वहाँ स्थिति थी जो मध्यकालीन अमरीका के उपराज्यों की सन् १७७७ में पूर्व थी। यह हम पहले ही बतला चुके हैं कि प्रत्येक प्रांत या राज्य की जनता की स्पष्ट इच्छा में ही संघ की स्थापना हुई। इसलिये संघ की स्थापना राज्यों की सम्मति में हुई और उन्होंने केवल वही अधिकार व शक्तियाँ केन्द्रीय सरकार को गुप्त कर लिये जिनको उन्होंने देश के हित में आवश्यक समझा। सन् १९०० के एक्ट ने इसीोनिय राज्यों के स्वतंत्र पद को मान्य स्वीकार कर यह निश्चय कर दिया कि उनका सामन विधान वही रहेगा जो

संघ की स्थापना के समय या गण में शामिल होने के समय वर्तमान था। यह सामान विधान उभी गविधान में दो हुई वहाँ से यचना व्यवस्था आ गवना है।

**उपराज्यों की शक्तियाँ—**प्रत्येक राष्ट्र की ये शक्तियाँ सुरक्षित हैं जो सन् १९०० के सामान विधान द्वारा संघ सरकार को नहीं दे दी गई हैं। ऐसी ही स्थिति गयुना राष्ट्र अमरीका के उपराज्यों की है। हमारे विपरीत कनाडा में दोष शक्तियाँ प्राप्ति को न देकर अधिनियमित सरकार को दी गई हैं और प्राप्ति को ये ही शक्तियाँ व अधिकार प्राप्त हैं जो ब्रिटिश नार्वे अमरीका एक्ट ने उनकी दिये हैं। हम प्रकार अमरीका गण व आस्ट्रेलिया गण की अर्गीभूत द्वाइयो का पद कनाडा के प्राप्ति के पद में डेचा है। आस्ट्रेलिया व गयुना राष्ट्र अमरीका में उपराज्यों के यनाये हुये अधिनियमों का मप सरकार रह नहीं पर गवनी पर कनाडा में गवर्नर-जनरल किसी भी प्राप्ति अधिनियमों को रह परसवता है।

**गवर्नर—**अमरीका में उपराजकीय शासन के अध्यक्ष को जो गवर्नर कहाता है, जनता चुनती है और यह सयुक्त-राष्ट्र अमरीका के प्रेसीडेंट के किसी प्रकार भी आधीन नहीं होता। पर आस्ट्रेलिया में प्रत्येक उपराज्य में एक गवर्नर होता है जिसको सम्राट् नियुक्त करता है और जो न तो उपराज्य की जनता को न गवर्नर जनरल को उत्तरदायी होता है, परन्तु कनाडा में प्राप्ति का शासनाध्यक्ष सेफिटेंट गवर्नर कहाता है और गवर्नर-जनरल द्वारा ही नियुक्त होता है व हटाया जाता है। इसलिये यह गवर्नर जनरल या मातहत ही है। उपराज्यों की न्यायपालिका आस्ट्रेलिया व कनाडा के प्राप्ति के न्याय पालिकाओं की अपेक्षा अधिक स्वतंत्र है, व मप न्यायपालिका के उसने आधीन नहीं जितने कि कनाडा में ह। मक्षेप में अमरीका के उपराज्यों का अधिक से अधिक अधिकार और स्वतंत्रता है, उसने कम शक्तिशाली और स्वतंत्र आस्ट्रेलिया के उपराज्य हैं और सब से कम शक्तिशाली कनाडा के प्राप्ति हैं।

**उपराज्यों के विधान मण्डल—**आस्ट्रेलिया में प्रत्येक उपराज्य में दो सदन का विधान मंडल है। उपरी सदन कौंसिल और निचला सदन असेम्बली के नाम से प्रसिद्ध है। इन दोनों में से असेम्बली ही अधिक प्रभावशाली है। यह अद्य-व्यय पर नियंत्रण रखती है और अजिम्बडलो को बनाती बिगाडती है। इसलिये इसी में योग्य व सामर्थवान् व्यक्ति आत का प्रयत्न करते हैं। यद्यपि राष्ट्रीय सभ सरकार के धन जाने से उपराज्यों की असेम्बलिया का पहला सा महत्व नहीं रहा पर अब भी उनका इतना महत्व है कि कम से कम बडे उपराज्यों में वे व्यक्ति जो जनमत से धीघ्र प्रभावित होत हैं, जा

व्यवहार कुशल है और राजनैतिक युद्ध लड़ना जानते हैं, इनमें निर्वाचित होकर आते हैं"।<sup>x</sup> पर कौंसिलें, चाहे वे लम्बी अवधि वाली हो या थोड़ी अवधि वाली, शांत रास्थाएँ हैं। उनकी बैठक थोड़े समय के लिये ही होती है और मन्त्रिमण्डल के बनने विगडने से उनका सम्बन्ध न होने से वे अधिक महत्व नहीं रखती। जब दोनों सदनों में कार्यवरोधक मतभेद हो जाता है उस समय ही ये राजनीति में थोड़ा सा भाग लेती हैं सो भी बहुत साधारण सा। ये कौंसिल अमरीकन उपराज्यों की सीनेटो से बहुत कम मिलती जुलती हैं न उनकी तुलना फ्रांस की सीनेट से की जा सकती है क्योंकि उनमें बहुत थोड़ी सख्या में ऐसे व्यक्ति पाये जाते हैं जो राजनीति में विख्यात हो। पर फिर भी उन्होंने जो काम अब तक किया है वह उनके अस्तित्व के समर्थन में पर्याप्त है। उन्होंने जन्डवाज विधायको को बाध्य कर दिया है कि वे अपने प्रस्तावों पर पुनर्विचार कर सशोधन करें और उनका पुनर्निर्माण करें।

उपराज्यों को विधायिनी शक्ति—उपराज्यों की विधायिनी शक्ति बनाडा के प्रांतों के अधिकार से अधिक है पर अमरीकन उपराज्यों के अधिबारों से कम है। सघ सरकार को जो मामले नहीं सौंपे गये हैं उन सब में उपराज्यों को कानून बनाने का अधिकार है। इसके अतिरिक्त कुछ समवर्ती शक्तियाँ (Concurrent powers) भी हैं जिनका उपभोग वे सघ पार्लियामेंट के साथ साय करती हैं। यदि उपराज्य का कानून सघ-कानून के विरुद्ध हो, तो उपराज्य का कानून जहाँ तक ऐसा विरोध है अमान्य हो जाता है। संविधान की ११४ व ११५ वी धारा के अनुसार उपराज्य कोई स्थल या जल सेना बिना पार्लियामेंट की सम्मति से न भर्ती करेगा न सगठन व पालन करेगा। न उपराज्य सघ सरकार की सम्पत्ति पर कोई कर लगायेगा। सघ सरकार भी उपराज्य की सम्पत्ति पर कोई कर न लगायेगी। ११५ वी धारा से उपराज्य के मुद्रा बनाने पर निषेध लगाया गया है। कोई उपराज्य सिवाय सोन और चादी के सिक्कों के दूसरी किसी वस्तु को नूतन चुकाने का माध्यम न बनायेगा। संविधान की ११६ वी धारा के अनुसार कौमनवत्य ऐसा कोई कानून न पास करेगी जिससे किसी धर्मविशेष को मान्य ठहराया जाय या कोई धर्म अवहार लागू पर न्नादा जाय या किसी धर्म के आचरण पर रोक लगाई जाय। एक दूसरी धारा के अनुसार सघ सरकार उपराज्य की कार्य-पालिका की प्राथना पर उपराज्य की बाहरी आक्रमण या भीतरी विद्रोह से रक्षा करेगी।

उपराज्य की कार्यपालिका गता गवर्नर म विहित है जो उपराज्य की मन्त्रिपरिषद् की मिफारिस पर सीधे मन्त्राट्ट द्वारा नियुक्त होता है। उपराज्य का निवासी उनी उपराज्य का गवर्नर नहीं बनाया जाता। गवर्नर केवल बंधानिय अध्यक्ष ही होता है वास्तव में तो मन्त्रिपरिषद् ही सब काम करती है। दृष्ट परिषद् माधारण रीति से दन्ती है और अमेगवनी को उत्तरदायी होती है।

**न्याय संगठन**—प्रत्येक उपराज्य का अपना पृथक् न्याय संगठन है जिनकी चोटी पर एक सर्वोच्च न्यायालय रहता है और इसके निर्णयों की अपील सच-हार्डबोट में होती है।

सच पार्लियामेंट में नये उपराज्यों को शामिल कर सकती है और नये उपराज्य स्थापित कर सकती है।

हालांकि आस्ट्रेलिया ने उपराज्यों की स्वतन्त्रता को मात्रा बहुत है, इतना होते हुये भी पश्चिमी आस्ट्रेलिया ने विद्रोह करने की ठानी। वहाँ के विधान मंडल ने मन् १९३२ म एक एक्ट पास किया जिसके अन्तर्गत सच से पृथक् होने के प्रश्न पर लोकनिर्णय लिया गया। इस खोज निर्णय म ६७६४७ मत पृथक् होने के पक्ष में अपेक्षानूत अधिक पड़े। जब मताधिक्य से इस प्रकार जनमत पृथकीकरण की और भुका हुआ मिद हुआ तो उपराज्य की सरकार ने यह प्रश्न ब्रिटिश सरकार के सामने रखा पर ब्रिटिश सरकार ने सब बातों को विचार कर यह निर्णय किया कि उपराज्य का सच से पृथक् होना सचसासन प्रणाली के विरुद्ध है और इसलिए पश्चिमी आस्ट्रेलिया की मांग अस्वाकृत कर दी। ब्रिटिश सरकार के इस निर्णय ने ब्रिटिश सच प्रणाली पर बड़ा प्रभाव डाला है।

### राजनैतिक पक्ष

**प्रारम्भ में पक्षों का अभाव**—जब पृथक् पृथक् आस्ट्रेलिया के उपनिवेशों की उत्तरदायी स्वायत्त शासन का अधिकार मिला उस समय ब्रिटेन में जैसी शासन संस्थाये थी वैसी ही इन उपनिवेशों में भी बनाई गई। इन शासन संस्थाओं का संचालन एक मुसगठित पक्ष प्रणाली पर निर्भर करता है। जब एक संगठित पक्ष की पदासीन सरकार का विरोध करने के लिये एक मुनगठित अल्पसंख्यक पक्ष रहता है तो निश्चय ही वाद-विवाद रचि पूरा होता है और योजनाओं के गुण दोष का विचार भी भली भाँति होता है। पर प्रारम्भ म उपनिवेशों के वगन वाला म आपस के कोई विरोधी हिन न थे। उनमें अधिकतर बया ६६ प्रतिशत अमेरेज थे इसलिये जाति, भाषा व संस्कृति

का भेद न था। वे ऐसे देश में आकर वसे थे जो बिल्कुल नया था और विस्तृत भूमि प्रदेश उनके सामने खुला पड़ा था जिसे वे मन-चाहा काम में ला सकते थे। ऐसी स्थिति में उन्हें अपने आपको राजनैतिक पक्षों में सगठित करने का समय या अवसर ही न था। "परिणाम यह हुआ कि कुछ समय तक बड़ी गड़बड़ चलती रही। मन्निमण्डल बनते थे और विगड़ते थे और किसी भी मन्निमण्डल को बहुत समय तक समर्थन पाने का भरोसा न रहता था।" ७ विक्टोरिया में सात वर्ष में आठ मन्निमण्डल बने और विगड़े और दक्षिणी आस्ट्रेलिया में ४० वर्ष में ४१ मन्निमण्डल।

पक्षों के आधारभूत आर्थिक प्रश्न—उत्तरदायी शासन के प्रारम्भिक काल में ग्रीड मताधिकार के मिल जाने के कारण वैधानिक प्रश्नों का अस्तित्व ही न था। इसलिये जिन प्रश्नों पर राजनीतिज्ञों में भेद उत्पन्न हुआ, वे आर्थिक प्रश्न थे। सरक्षणवादियों व निशुल्क व्यापारवादियों के दो पक्ष पहले से ही चले आ रहे थे। सरक्षणवादियों की न्यू साउथ वेल्स में प्रधानता थी और निशुल्क व्यापारवादियों की विक्टोरिया में। केवल १६ वीं शताब्दी के अन्त में ही आस्ट्रेलिया की राजनीति में नये प्रश्नों का आविर्भाव हुआ। श्रमिकों के नेताओं ने अपना संगठन करना प्रारम्भ किया और ऐसे सब संगठनों की तरह उन्होंने भी आठ घंटे के काम और अधिक मजदूरी मिलने की मांग सामने रखी। "प्रत्येक उपनिवेश में छंटे-छोटे अनेक पूर्वस्थित सघों को मिल कर व्यापार व श्रमिक समितियाँ बनने लगी और उनके नेता इस प्रकार राजनीति में भाग लेने लगे जो पूर्व समय के मजदूर सघियों को स्यात् पसन्द न था।" ८ ये श्रमिक सघ बड़े होने लगे और उन्होंने प्रधान-मन्त्रियों में कुछ स्थान प्राप्त करने में सफलता भी पाई। उनका संगठन बहुत बृद्ध होने के कारण मन्निमण्डलों को कभी कभी उनकी मांगों स्वीकार करनी पड़ती थी।

सघ पार्लियामेंट के लिये जब प्रथम निर्वाचन हुआ तो दोनों सदनों की १११ सीटों में से २४ श्रमिक पक्ष को मिले। दूसरे पक्ष वही सरक्षणवादी और निशुल्क व्यापारवादी थे। पर इन दोनों में के बिम्बी की भी सख्या इतनी न थी जो उनके अतिरिक्त पक्षों की सख्या से अधिक होती है। अर्थात् उनका परम मताधिक्य न होने से श्रमिक पक्ष के हाथ में ही शक्ति प्राप्त करने की कुंजी थी। इसीलिये प्रारम्भ में मन्निमण्डल थोड़े समय तक ही

७ डुर्ग: क्वीट्सलैण्ड, क्वीट्सलैण्ड का आस्ट्रेलिया, पृ. १६३

८ गार्डन टेम्पेलेट्स, भाग II, पृ. २२४



अपने स्थान पर टिक पाते थे। श्रमिक पक्ष के शक्तिशाली होने जाने के कारण दूसरे दो पक्षों ने मिन जाने में ही अपना श्रेय गमना। उनके मिन जाने का कारण उनके दृष्टिकोण की समानता न थी पर कारण यह था कि वे दोनों ही समाजवाद के विरोधी थे। सन् १८१० के निर्वाचन में श्रमिक पक्ष के प्रतिनिधियों का प्रतिनिधि सदन में काम चलाने का अधिकार था और सोनेट में यह बहुत गंभीर था। इस लिये श्रमिक पक्ष का मन्त्रिमण्डल बना।

“इस प्रकार सन १८१० के मन्त्रिमण्डल का अन्त हुआ जिसके कारण मन्त्रिमण्डल की स्थापना के पदचाल दस वर्षों में छ बार मन्त्रिमण्डल में परिवर्तन हुए जिसके कारण मन्त्रिमण्डल में स्थिरता रहनी थी व पड़्यन्त आदि को प्रोत्साहन मिला था। इनके पदचाल पुराने दोनों पक्ष मिलकर एक हो गये और उन्होंने अपना नाम राष्ट्रीय पक्ष रखा। उपराज्यो की विधान मंडलों में भी ऐसी ही घटनाएँ हुई जिसके फलस्वरूप केवल दो ही राजनैतिक पक्ष श्रमिक और राष्ट्रीय रह गये।

कुछ समय के बाद क्यूबो ने श्रमिक-पक्ष के कुछ सदस्यों को अपनी तरफ मिला कर अपना मूक सगठन किया। राष्ट्रीय पक्ष ने भी अपना नाम बदल कर यूनाइटेड ऑस्ट्रेलिया पार्टी (United Australia Party) रख लिया और ऐसा कार्यक्रम बनाया जो समाजवाद विरोधी था। इस प्रकार अब ऑस्ट्रेलिया में तीन राजनैतिक पक्ष हैं। श्रमिक-पक्ष सबसे अधिक दृढ़ और सुसंगठित पक्ष है इसीलिये इसकी सबसे अधिक स्थिति है। सारे देश के प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में इसकी ट्रेड यूनियन काउंसिल (Trade Union Council) और पोलिटिकल लेबर लीग (Political Labour League) है। इस काउंसिल के सदस्य को पत्र के काउंसिल के सचिवान पर हस्ताक्षर करने पड़ते हैं जिसके अनुसार सदस्य को कड़ अनुशासन में रहना पड़ता है। उपराज्यो के विधानमंडलों के निर्वाचन होने के पहले ही इन काउंसिलों व लीगो के प्रतिनिधि मिलकर निर्वाचन का कार्यक्रम विचार करने के बाद निश्चय करते हैं। जब एक बार यह कार्यक्रम बहुमत से स्वीकार हो जाता है सब सबको इसे मान कर काम करना पड़ता है। विधान मंडल के उम्मेदवारों को एक प्रतिपात्र पर हस्ताक्षर करने पड़ते हैं कि विधान-मंडल में पक्ष की गुप्त समिति की आज्ञा का पालन करेंगे। यही नही विधान मंडल पद त्याग करने वाले कोरे त्यागपत्र पर उनके हस्ताक्षर करा लिए जाते हैं। ये त्यागपत्र गुप्त समिति के पास रखे रहते हैं और भविष्य में आवश्यकता पड़ने पर काम में लाये जाते हैं।

इसी प्रकार मंत्रि संध पार्लियामेंट के लिये निर्वाचन होता है, हर एक उपराज्य में स्थित पक्ष के केन्द्रीय सगठन के छ प्रतिनिधि एक सम्मेलन में एकत्रित होते हैं और केन्द्रीय निर्वाचनों के लिये अपना नीति सम्बन्धी एक घोषणा पत्र व कार्यक्रम तैयार करते हैं। जिन व्यक्तियों को उम्मेदवार चुना जाता है वे प्रतिज्ञापत्रों व त्याग-पत्रों पर हस्ताक्षर करते हैं, जैसा उपराज्यों के निर्वाचनों में होता है।

निर्वाचनों के समाप्त हो जाने पर सघ-विधान मण्डलों में व उपराज्य विधान मण्डलों में श्रमिक पक्ष के सब सदस्य सगठित रूप से कार्य करते हैं और बड़े अनुशासन में रहते हैं। वे सप्ताह में कम से कम एक बार बन्द कमरे में एकत्रित होकर विधानमंडल में जो योजनाय विचाराधीन हो उन पर अपना क्या दृष्टिकोण हो, यह यह निश्चय करते हैं। जब श्रमिक पक्ष का ही मन्त्रिमण्डल होता है तब भी यह बैठकें होती हैं और यह गुप्त समिति ही, न कि मन्त्रिमण्डल सरकार की नीति का निर्णय करती है। मन्त्रिपरिषद् के बनाने में यह समिति ही मन्त्रियों को चुनती है। प्रधान मंत्री को अपने मन्त्रि-मन्त्रियों के चुनने की स्वतन्त्रता नहीं रहती। प्रत्येक मंत्री अपने शासन प्रबन्ध के लिये समिति को उत्तरदायी रहना है न कि प्रधान मंत्री को। जब इस पक्ष की विधान मंडल में बहुत अधिक सख्या होती है तब तो इसके बड़े अनुशासन व बृह सगठन के कारण विरोधी पक्ष शक्तिहीन हो जाता है। हालांकि यह प्रणाली सगदात्मक शासन पद्धति की भावना पर कुठाराघात करती है पर इससे शासन में स्थिरता व शक्ति अवश्य आ जाती है।

यूनाइटेड आस्ट्रेलिया पार्टी न भी श्रमिक पक्ष जैसा सगठन उपराज्यों में व संघ में बना रखा है। परन्तु आस्ट्रेलिया की जैसी वर्तमान स्थिति है उसमें श्रमिक पक्ष का कार्यक्रम अधिक आवश्यक है जिससे जनमत उसके साथ है।

इन राजनैतिक पक्षों के कार्यक्रम एग्रे हैं कि उपराज्य अपने पृथक व्यक्तित्व को भूतने जा रह है। प्रतिनिधि-सदन तथा सीनेट में अब मतभेद किसी उपराज्य विशेष के हित-प्रहित के आधार पर नहीं होता पर अधि-ध्यापक विषय पर होता है जो सारे सघ के हित में सम्बन्धित है। इससे आस्ट्रेलिया में मंत्र शासन प्रणाली पर महत्वशाली प्रभाव पड़ रहा है। उपराज्यों की पृथक्त्व भावना के स्थान पर केन्द्रीय सरकार की शक्ति अब बढ़ती जा रही है। इस सब का अधि-ध्यापक विषय श्रमिक-पक्ष को है जिसकी नीति ही आस्ट्रेलिया को एक दृढ़ सम्बन्ध गूँथ में बांधना है।

## पाठ्य पुस्तकें

- Bryce, Viscount—Modern Democracies,  
Vol. II chs. XLVI—LII (Macmillan & Co. 1923)
- Cramp, K. R.—The State and Federal Constitution  
of Australia (1914 Sydney).
- Egerton, H. E.—Federations and Unions in the  
British Empire pp 40-67, and 185-230 (Oxford)
- Hunt, E.M.—American Precedents in the Australian  
Commonwealth, (1930 Columbia).
- Keith, A. B.—The Constitution, Administration  
& Laws of the Empire (Collins 1924).
- Newton, A. P.—Federal and Unified Constitutions,  
pp. 295-301, 311-338 and Introduction.
- Portus, G. V.—Studies in the Australian Constitu-  
tion 1933 (London).
- Quick & Garron—Annotated Constitution of the  
Australian Commonwealth (London 1901).
- Sharma, B. M.—Federal Polity, Chs II C (vi), III &  
IV, (U. I. P. H. Lucknow 1931)
- Wheare, K. C.—The Statute of Westminster,  
(Oxford 1933).
- Wood, F. L. W.—The Constitutional Development  
of Australia pp 200-251 (Harrap, London 1933)
- Select Constitutions of the World pp. 309-352

## अध्याय १४

### दक्षिण अफ्रीका का संघ-शासन

“उपनिवेशों का यह संघ दक्षिण-अफ्रीका में, चलने वाली जातियों को मिलाकर एक करने के काम में बड़ी उन्नति का परिचायक है। दक्षिण अफ्रीका के निवासियों में कुछ अंगरेज हैं, कुछ डच हैं और कुछ फ्रांसीसी। इनके पूर्व पुरुषों ने इतिहास के लम्बे समय में बड़े बड़े कष्ट महे और स्वतंत्रता के लिये संघर्ष किया। उन्होंने कारावास, निर्वासन व सम्पत्ति-हरण, यह सब सहा और युद्ध के मैदान में व फांसी के तख्ते पर चढ़ कर नागरिक व धार्मिक स्वतंत्रता के लिये प्राण त्याग किया।” (दी थर्ज ऑफ क्रू)

### शासन विधान का इतिहास

ब्रिटिश साम्राज्य के स्वायत्त-शासन वाले उपनिवेशों में दक्षिण अफ्रीका में सब से अन्त में संघ शासन की स्थापना हुई।

सन् १६०० तक—दक्षिण अफ्रीका का क्षेत्रफल ४७२,४६५ वर्ग मील, और जनसंख्या ११४१८,३४६ है जिसमें से २,३७२,६६० यूरोपियन लोग हैं और बचे हुये वहाँ के मूल निवासी हैं। यूरोपियनों में ५८ प्रतिशत डच भाषा की अपभ्रंश भाषा जो अफ्रीकास कहलाती है, बोलते हैं और शेष अंगरेजी भाषा बोलते हैं। दक्षिण अफ्रीका में सबसे प्रथम डच लोग आकर बने थे और उन्होंने केप कॉलोनी (Cape Colony) की स्थापना की। सन् १८१४ में हॉलैंड ने इसे अंगरेजों को अर्पण कर दिया। बाद में अंगरेजों के आने से केप कॉलोनी में अंगरेजों की संख्या बढ़ गई और यहाँ उद्योग की बड़ी उन्नति हुई।

इन लोगों ने जब यह देखा कि केप कॉलोनी में अंगरेजों के बहुमूल्य होने से उनका अविष्य आशाजनक नहीं है, तो वे उत्तर की ओर चलने लगे और एन दूसरे डच स्वतन्त्र-राज्य की स्थापना की जिसका नाम ओरेन्ज रिवर कोलोनी (Orange River Colony) रखा और जिसने अंगरेजों ने सन् १६०० में अपने उपनिवेशों में शामिल कर लिया। जब और भीनरी प्रदेश में सोने व चांदी की खानों का पता लगा तो

इन दस यागियों ने उत्तर की ओर बढ़ना आरम्भ किया और इस तीसरे दस स्वतन्त्र राज्य की स्थापना की जिसे ट्रांसवाल (Transvaal) कहते हैं। इस राज्य को भी अंग्रेजों ने अपने राज्य में सन् १९०० में मिला लिया। दक्षिण अफ्रीका के बोअर युद्ध (Boer War) में दलों को अंग्रेजों ने हरा दिया जिससे फलस्वरूप ये उपनिवेश भी टंगानिका के हाथ में आ गये और वह दक्षिण अफ्रीका का स्वाधीन बन गया।

**चार स्वायत्तस्थी उपनिवेश—**दक्षिण अफ्रीका के चारों उपनिवेशों (पैप कालोनी, ओरेन्ज रिबर कालोनी, ट्रांसवाल व नैटाल) का शासन प्रबन्ध एक दूसरे से बहुत दिनों तक पृथक् पृथक् चलता रहा। एतिहासिक विभाग के भेद के अतिरिक्त इन उपनिवेशों के बहुत से हिता में पारस्परिक विरोध था जिससे ये एक दूसरे के अधिनाधिक दूर हटते जाने लगे। उनकी आर्थिक स्थिति एक समान न थी। ट्रांसवाल व्यापार में सबसे आगे था और डेनगोमा लाडी से सब व्यापार करता था। नैटाल का व्यापार डरबन 'थन्दर गाह' के द्वारा होता था और पैप कालोनी का कैपटाउन द्वारा। इन उपनिवेशों की रेलों ने किराये को घटा बढ़ाकर एक दूसरे को शक्ति पहुँचाना आरम्भ किया जिससे एक घड़े सघर्ष की सम्भावना होने लगी। इससे अतिरिक्त इसकी वर-सम्बन्धी नीति में मौलिक विभिन्नता थी। ट्रांसवाल निशुल्क व्यापार के पक्ष में था पर नैटाल और पैप कालोनी सरक्षण चाहते थे, इसलिये नहीं कि उसमें उनकी आय बढ़ती पर वे यह भी चाहते थे कि उनके समुद्रतट के नगरों में उद्योग की उन्नति हो। तीसरी बात यह थी कि मूलनिवासियों के प्रति इन तीनों उपनिवेशों की नीति में बड़ा भेद था। गोरे लोगो व मूलनिवासियों की संख्या में १ व ४ का अनुपात होने से यह बड़ा भय था कि चारों उपनिवेशों की विभिन्न नीति से देश के नियम कोई बड़ी विपत्ति न लड़ी हो जाय।

**संघ बनाने के प्रयत्न का आरम्भ—**जा बातें इन उपनिवेशों को एक दूसरे से पृथक् करती जा रही थी उन्हीं में यह भावना जागृत हुई कि सब इकाइयों का समीकरण आवश्यक है। जब निरानुस्य सघ (Customs Union) बनाने के सब प्रयत्न विफल हो गये तो इस निरन्तर फूट व अलगाव के परिणामों से सजग रहने वाली केप प्रांत की अमेम्बली ने जून सन् १८७१ में एक प्रस्ताव पास किया जिसका आशय यह था कि ऐसी योजना बनाई जावे जिससे सारा दक्षिण अफ्रीका कुछ प्रांतों में बांट दिया जाय और उनके ऊपर केन्द्रीय सघ सरकार की स्थापना हो। जब सघ योजना को पर्याप्त

समर्थन प्राप्त हो गया हो तो ब्रिटिश पार्लियामेंट ने एक अनुमति-दायक ऐक्ट पास कर दिया (The South African Confederation Act, 1877)। इस अधिनियम के उद्देश्य का स्पष्टीकरण करते हुये अर्ल कारनार्वन ने कहा था “प्रस्तुत विधेयक केवल ढांचे और सिद्धांत के रूप में है। इसमें आगामी संघ का ढांचा दिया हुआ है, शेष विस्तार विधेयक की बातें ब्रिटिश सरकार और स्थानीय सरकार के बीच तय होने को छोड़ दी गई हैं। मुख्य रूप से यह विधेयक अनुमतिदायक ही है, इससे उपनिवेशों पर किसी प्रकार का दबाव नहीं डाला जायगा पर साथ साथ उनको संघ बनाने का पूरा अवसर प्राप्त रहेगा, यदि वे ऐसा हितकारक समझें”। इस अधिनियम में यह उपबन्ध कर दिया गया था कि यदि इस अधिनियम के पास होने के पांच वर्ष तक अधिनियम के अनुसार संघ न बनावें तो अधिनियम स्वयं ही समाप्त हो जायगा। और क्योंकि उपनिवेशों ने यह संघ नहीं बनाया यह अधिनियम सन् १८८२ में समाप्त हो गया।

सन् १९०३ की उपनिवेशों की कांफ्रेंस—सन् १८८४ में अफ्रीकादर नेशनल पार्टी का संगठन हुआ जिसका उद्देश्य यह था कि सब यूरोपियनों को एक संघ सरकार की आधीनता में संगठित किया जाय। ‘पर डचो और अंग्रेजों में बढ़ते हुये विरोध से ऐसे संघ की स्थापना असम्भव हो गई।’ इसी बीच में आर्थिक समस्या इतनी महत्वपूर्ण बन गई कि सन् १९०३ में निराक्रम्य-संघ का पैम बुलाई गई इसने निराक्रम्यसंघ स्थापित करने का प्रस्ताव पास किया रेल के विराये के प्रश्न पर विचार करने के लिए एक समिति बनाई और मूलनिवासियों के प्रश्न पर महमत होने का प्रयत्न किया। इस पर ब्रिटिश सरकार ने एक परिपद आदेश (Order-in-Council) जारी कर दिया। जिससे दक्षिण अफ्रीका में इंटर-कालोनियल काउंसिल (Inter-colonial-Council) रेल व दूसरे आर्थिक प्रश्नों के हाथ में लेने के लिये बनाई गई। तीन वर्ष के बाद १९०६ में निराक्रम्य सम्मेलन हुआ और निराक्रम्य-संघ स्थापित करने का प्रस्ताव पास किया। पर सन् १८७१ से लेकर किनी प्रकार के संघ के लिये भी, जो प्रयत्न हुए वे उपनिवेश सरकारों द्वारा ही आरम्भ हुए थे, जनता की उसमें कोई राय न ली गई थी, इसलिए वे सब निष्फल रहे। सन् १९०७ के जन माम में दक्षिण अफ्रीका के हाई कमिश्नर अर्ल सैलवोर्न ने केप प्रालोनी के गवर्नर का एक पत्र मेजा जिसमें उन्होंने अपना यह दृढ़ मत प्रकट किया कि यदि संघ का प्रयत्न सफल होगा, तो वह तभी, जब जनता स्वयं इस प्रश्न को अपने हाथ में लेकर चले। संघ की आवश्यकता पर जोर देते हुए

उन्होंने लिखा 'सर्वप्रथम' देन का संयोजन करना बोर्ड ऐसा कार्य, तभी जिसे किसी दूसरे सुविधापूर्ण अवसर के लिए टाला जा सकता हो। यदि प्रस्तावों को जैसे का तैसा छोड़ दिया जाय तो उनके दिन पर दिन बढ़ते व बढ़ते ही प्रवृत्ति उत्पन्न हो जाती और अन्त में एक दृढ़ संयोजन की गमायना अवश्य हो जाती है"।

मन् १९०८ की पांफॉस—मन् १९०८ की मर्द में उपनिवेशों की पांफॉस फिर हुई और रोग के विरायें व पर सम्बन्धी प्रश्नों पर विचार हुआ। पर समुपत राष्ट्र समरीता की अनापोलिस पांफॉस के समान यहाँ भी यह प्रस्ताव पाग हुआ कि 'हम पांफॉस की राय में दक्षिण अफ्रीका का सर्वोच्च हित-साधन व उगरी समुद्रि प्रिटेन की लवछाया में उपनिवेशों के गधीभूत होने से प्राप्त हो सकती है।' इस पांफॉस में यह प्रस्ताव भी पास हुआ कि उपनिवेशों के प्रतिनिधियों का एक सम्मेलन हो जो सविधान का प्रारूप तैयार करे। इन सितारिशों की स्वीकार करते हुए चारों उपनिवेशों व रोडेशिया की विधान मंडलों ने अपने अपने प्रतिनिधि नियुक्त किए। ये ३३ प्रतिनिधि १२ अक्टूबर मन् १९०८ को डरबन नगर में एक सम्मेलन में एकत्रित हुए। इन प्रतिनिधियों में बहुत से ऐसे थे जो बोअर युद्ध में एक दूसरे के विरुद्ध लड़े थे और क्योंकि उन्हें ऐसे मामलों पर विचार करना था जिस पर आपस में भारी मतभेद था, उन्होंने अपनी बैठकें गुप्त रखी। पहले डरबन में वाद विवाद प्रारम्भ हुआ फिर सम्मेलन हट कर वेपटाउन में निश्चय हुआ। इसके मामले बहुत ही जटिल समस्याएँ थी। जाति-विभेद आर्थिक मतभेद और विभिन्न अधिनियम-प्रणालियाँ ये सब इतने महत्वपूर्ण प्रश्न थे कि उनको हल करना और सब सच की बातों पर सबको सहमत करना बड़ा कठिन काम था। अन्त में एक सविधान का प्रारूप तैयार हुआ और उपनिवेशों की पार्लियामेंटों के सम्मुख रखा गया। ट्रांसवाल की पार्लियामेंट ने इसे बिना सशोधन के पास कर दिया। श्रीरज रीवर कालोनी ने कुछ सशोधनों के सुझाव किये जो साधारण थे। वेप कालोनी में कुछ विशेष महत्वपूर्ण सशोधन किये जो समान अधिकार देने व अनुवाती प्रतिनिधित्व को मिटाने से सम्बन्ध रखते थे। नैटाल व तो ऐसे सशोधन किये कि उनके परिणाम स्वरूप सम्मेलन का काम ही एक गया।

सम्मेलन का अधिवेशन फिर ब्लौमफोन्टेन में इन सब सशोधनों पर विचार करने के लिए हुआ। प्रारूप में कुछ परिवर्तन कर दिये गये और प्रारूप सब प्रतिनिधियों ने स्वीकार कर लिया। यह परिवर्तित प्रारूप फिर उपनिवेशों की पार्लियामेंटों के सामने रखा गया। ट्रांसवाल, श्रीरज रीवर

कालोनी और कैप कालोनी ने इसी को ज्यों का त्यों 'स्वीकार कर' लिया पर नैटाल ने जो संघ से सशर्कित था, इसे जनमत के लिए रखा। इस लोकनिर्णय के परिणाम के सम्बद्ध में तरह-तरह की आशंकाएँ रहते हुए भी नैटाल की जनता ने अधिक बहुमत से इसे स्वीकार किया।

इस प्रकार सम्मेलन का सबसे कठिन कार्य सफलता पूर्वक समाप्त हुआ। तब उपनिवेशों के प्रतिनिधि इंग्लैंड गए और प्रारूप को पार्लियामेंट के सामने प्रस्तुत कराया। पार्लियामेंट ने इसे स्वीकार कर यूनियन आफ साउथ अफ्रीका एक्ट (Union of South Africa Act) २० सितम्बर सन् १९०९ को पास किया। ३१ मई सन् १९१० को चारों उपनिवेश विधिपूर्वक एक संघ में सम्बद्ध हो गये जिससे उनकी समस्याएँ सदा के लिये हल हो गईं। इस संघर्ष को दक्षिणी अफ्रीका का संघ (Union of South Africa) कहते हैं।

तब से संघ की पार्लियामेंट अर्थात् सदन ने १९०९ के शासन-विधान में १६ संशोधन किये हैं, कुछ साधारण केवल शब्दिक व कुछ अधिक महत्वपूर्ण। सन् १९३४ में जो संशोधन हुआ वह स्टेटस आफ दी यूनियन एक्ट (Status of the Union Act) के द्वारा हुआ। इससे वेस्टमिंस्टर व्यवस्था को स्वीकार कर लिया गया। इस एक्ट की दूसरी धारा थी "यूनियनों की पार्लियामेंट यूनियन में सबसे सार्वभौम विधायनी शक्ति होगी और किसी दूसरे कानून के होते हुए भी इंग्लैंड को पार्लियामेंट का कोई कानून ११ दिसम्बर सन् १९३१ के बाद यूनियन के कानून के रूप में मान्य न होगा जब तक उस को यूनियन की पार्लियामेंट के एक्ट (अधिनियम) से मान्य न ठहराया गया हो।"

## सन् १९०९ का शासन-विधान

शासन-विधान की विशेषताएँ—“शासन-विधान की प्रमुख विशेषता स्यात् अनागत पर इसका भरोसा है।”<sup>१</sup> ये श्री बाउ के वचन हैं जो राष्ट्रीय सम्मेलन में ट्रांसवाल प्रतिनिधि-मंडल के मंत्री थे। इसमें कुछ सच्चाई भी है। संघर्ष के बनने से पूर्व इसके हिस्सेदार डच व अंग्रेज दोनों एक दूसरे की ओर से व सरकार की ओर से अत्यन्त सदिग्ध चित्त रहते थे फिर भी भविष्य का भरोसा वर उन्होंने एक दूसरे के दृष्टिकोण का आदर करने के लिए अनेक बातों में समझौता किया। उस समय की स्थिति में कोई भी यह नहीं कह सकता था कि उनमें इतना निकट सवन्ध स्थापित हो सकेगा। सम्मेलन के



प्रतिनिधियों ने वास्तव में गंगा शासन-विधान बना कर विरमप्रसारक नाम दिया, क्योंकि मध्य-शासन की बहुत सी विशेषताओं को गंगे द्वारा भी इसकी मूलभावना एतात्मक है।

**एकात्मक विशेषतायें—**यह केन्द्रीय सरकार की अधिक शक्ति का देश और प्रांतों की केवल प्रशासन इकाइयों जैसा पद देता है जो अपने विधायिनी कार्यकारी या न्यायिक कार्य के लिए केन्द्रीय-मन्त्रियों पर निर्भर रहती हैं। यूनिऑन की प्रांतीय सरकारें अधिनागर केन्द्र में मौखी हुई शक्तियाँ का उपयोग करती हैं और उनकी विधायिनी योजनायें केवल अध्यादेश (Ordinances) ही होते हैं, अधिनियम (Law) नहीं होते। प्रांतीय कार्यपालिकाओं व अध्यक्ष प्रशासक (Administrators) रहनाते हैं न कि गवर्नर या लेफ्टिनेंट गवर्नर। सभ सरकार प्रांतीय सरकारों को कोई भी शक्ति सौंप सकती है। संविधान की प्रस्तावना में सभ की प्रजा की इच्छा के बारे में कुछ भी नहीं कहा गया है हालाँकि शासन विधान का प्रारूप उपनिवेशी सरकारों के प्रतिनिधियों ने बनाया था और कम से कम एक उपनिवेश मंत्रालय में यह समझा जा सकता है कि सभ की इच्छा भी रखा गया था।

**संघात्मक विशेषतायें—**यद्यपि राज्य संगठन की मूलभावना एतात्मक (Unitary) है पर इसमें कुछ बातें ऐसी हैं जिनमें यह संघात्मक प्रतीत होता है। स्वयं प्रस्तावना में भी स्थानीय मामलों में व एंगे मामलों में जो प्रांतीय व्यवस्थापन और प्रशासन के लिए आरक्षित हैं अधिनियम व प्रशासन सत्ता का प्रांतों के स्थापित करने के लिए कहा गया है। इससे स्पष्ट है कि केन्द्रीय सरकार को असौमित्र अधिकार नहीं हैं। डच और अंग्रेजी दोनों भाषाएँ मान्य हैं जिनमें सब सरकारी आलेख छपते हैं। कनाडा में भी फ्रांसीसी व अंग्रेजी भाषाएँ फ्रांसीसी व अंग्रेजी बसने वाले को अनुपलब्ध करने के लिए मान्य करनी पड़ी थी। इसके विपरीत आस्ट्रेलिया में भाषा का प्रश्न न था न कहा जाति-सम्बन्धी समस्या मूलभूत थी। दक्षिण अफ्रीका में सीनेट असेम्बली दोनों संघागार प्रांतीय आधार पर बनी है जो निम्नलिखित संघात्मक गुण हैं। सभ की राजधानी स्थापित करने में भी समझौता हुआ है, वेस्टाउन में विधान-मंडल स्थिति है प्रिटोरिया में कार्यपालिका रहती है और ब्लोम फील्ड में सर्वोच्च न्यायालय स्थिति है। इस व्यवस्था से प्रांतों का मान रखने का प्रयत्न किया गया है पर इससे अधिक व्यय होता है और प्रशासन भी अच्छे ढंग से नहीं हो पाता। मूलवासियों के प्रतिनिधि सम्बन्धी, शिक्षा व मताधिकार

समन्धी सब विषय अनन्यरूप से सब प्रान्तों के लिए उपेक्षित हैं। प्रांतों की सीमायें वही हैं जो संघ बनने से पूर्व उपनिवेशों की थी। सीनेट में सब प्रान्तों को समान प्रतिनिधित्व दिया गया है हालांकि केन्द्रीय सरकार द्वारा आठ सीनेट सदस्यों के मनोनीत किये जाने का भी प्रावधान है। यह सब समझौते की आधारभूत विशेषतायें सविधान को सघात्मक रूप प्रदान करती हैं।

आस्ट्रेलिया के सविधान के विपरीत दक्षिण अफ्रीका के सविधान में कार्यपालिका का वर्णन पार्लियामेंट के वर्णन से पूर्व किया गया है। यह बहुत कुछ डच लोगों की उस प्रवृत्ति का परिणाम है जिसके दश होकर वे समय विधाप की स्थिति सरकार पर अधिक भरोसा करते हैं। उनमें यह दृढ़ भावना है कि सरकार की आलोचना करना विश्वासघात है।

मिला जुला शासन विधान—सब बातों को ध्यान में रखते हुए यह स्पष्ट है कि शासन विधान एवात्मक व सघात्मक सिद्धान्तों का अनुपम समन्वय है जिसका उद्देश्य दो यूरोपियन जातियाँ को मिलाना है। और यद्यपि तब से अब तक डच व अंग्रेज मिलकर एक नहीं हुए (हो भी कैसे सकते थे) फिर भी ब्रिटिश दक्षिण अफ्रीका ने भूतकालिक नीतियों के लिखने वाले देवदूत को कम से कम विलाप करने के लिए काफी मसाला दे दिया है"१।

## संघ सरकार

यद्यपि संघ सरकार की सृष्टि स्वतंत्र प्रान्तों के द्वारा ही हुई है पर प्रान्तीय सरकारों के ऊपर इसका पूर्ण अधिकार है। संघ शासन विधान ने इन प्रान्तीय सरकारों के स्तर को केवल स्थानीय शासन संस्थाएँ भर रहने दिया है। इसलिए मताधिकार व नीची श्रणियाँ में शिक्षा आदि के अतिरिक्त केन्द्रीय सरकार की शक्ति पर कोई बड़ी रोक-थाम नहीं है।

संघ विधान मंडल—संघ की विधायिनी शक्ति पार्लियामेंट में विहित है। जो राजा, सीनेट व असम्बली तीनों को मिलाकर कही जाती है। पार्लियामेंट की शक्ति मुख्यवस्था व सुशासन के लिए सब प्रकार के अधिनियम अर्थात् कानून बनाने का अधिकार है। इसके विपरीत संयुक्त राष्ट्र अमेरिका, आस्ट्रेलिया व कनाडा में केन्द्रीय विधानमंडलों के अधिकारों की सीमा नियत कर दी गई है और वही नहीं समवर्ती व जोष शक्तियाँ भी उन्हें दे दी गई हैं।

सीनेट—सीनेट संघ पार्लियामेंट का उपरी सदन है। इसका संगठन

१-गार्टन- फेडरेस एण्ड यूनिक्स इन ब्रिटिश एम्पायर पृष्ठ ८६।

\* माउथ अफ्रीका एक्ट १९०६ की ५६ वीं धारा।

आयुष्य है। यद्यपि चार प्रांतों में से एक एक को मगर प्रतिनिधित्व दिया गया है यद्यपि प्रत्येक = प्रतिनिधि क्षेत्र शासन है, परन्तु सर्वोच्च जनसभा भी = सदस्यों को मनोनीत करता है जो इस वर्ष तक सदस्य बने रहते हैं। इस प्रकार सीनेट के सदस्यों की कुल संख्या ८० है। गवर्नर जनसभा के मनोनीत सदस्यों में आधे केन्द्र शासन चुने जाते हैं कि 'ऊर्ध्व' अपने सरकारी पद के नाते या और किसी प्रकार दक्षिण अफ्रीका की गवर्नर आनियों की पुनर्निर्माण प्रावधानों या इच्छाओं की पूर्ण जानकारी है (एक्ट की २६ (ii) धारा)। यह शासन प्रावधान समझा गया क्योंकि गवर्नर आनियों जो दक्षिण अफ्रीका की जन संख्या का ८० प्रतिशत भाग है प्रत्यक्ष प्रतिनिधित्व में रहते हैं और बहुत स्वायत्त शासन का अधिकारी लोगों के शासन में होते हैं।

सीनेट के सदस्यों का निर्वाचन—प्रथम सीनेट के सदस्यों की चुनने के लिए एक ऐसी अनुक्रम नीति अपनाई गई जो किसी दूकने शासन विधान में नहीं मिलती। प्रत्येक प्रांत के दोनों सदस्यों ने मिलकर अपने साठ प्रतिनिधि चुने जो इस वर्ष तक सीनेट के सदस्य नियुक्त हुए। इस वर्ष के समय में यदि किसी सदस्य का स्थान रिक्त हो तो अभी हुई अवधि के लिये प्रांतीय कौंग्रेस उसको भरती थी। एक्ट की २४ की धारा से बाद की सीनेटों के सगठित करने की रीति निश्चित कर दी गई थी। यह रचना हम प्रकार थी गवर्नर जनसभा के मनोनीत साठ सदस्य व प्रत्येक प्रांत के साठ प्रतिनिधि जिनकी प्रांतीय कौंग्रेस के सदस्य व उम प्रांत के केन्द्रीय विधानमंडल के सदस्य मिलकर चुनते थे। इस प्रकार हम समय प्रांतीय सीनेट के सदस्य न जनता द्वारा सीनेट चुने जाते हैं न केवल प्रांतीय कौंग्रेस द्वारा पर वे ऐसे निर्वाचनक्षेत्र से चुने जाते हैं जिसमें प्रांतीय कौंग्रेस के सदस्य व केन्द्रीय विधानमंडल में उम प्रांत के प्रतिनिधि होते हैं। इसमें स्पष्ट है कि दक्षिणी अफ्रीका की सीनेट दूसरे सभ शासनों की सीनेटों की अपेक्षा अधिक = आत्मक दृष्टि पर निर्मित होती है।

सीनेट के सदस्यों की योग्यता—सीनेट के सदस्यों की आयु तीस वर्ष की होनी चाहिए, उसे असेम्बली के सदस्यों को निर्वाचित करने वाला मतदाता (Voter) होना चाहिए, ३३ वष का पाँच वर्ष का निवासी होना चाहिये, यूरोपियन जाति का ब्रिटिश जातिपद होना चाहिए और वयस्क सम्पत्ति के प्रतिनिधन ५०० पाँड या उससे अधिक मूल्य की धन सम्पत्ति का स्वामी होना चाहिए। इस प्रकार आस्ट्रेलिया और अफ्रीका की सीनेट की अपेक्षा अफ्रीका की सीनेट कम लोकतन्त्रात्मक है।

सीनेट की कार्यप्रणालि - सीनेट की अवधि दस साल की है। यह

अपना समापति स्वयं चुन लेती है। गणपूरक सख्या के लिए १२ सदस्यों का उपस्थित होना आवश्यक है। अब निर्णय मताधिक्य से होते हैं। समापति केवल तभी अपना निर्णायक मत दे सकता है जब किसी प्रश्न के पक्ष व विपक्ष में मतों की संख्या बराबर हो, अन्यथा नहीं।

**हाउस आफ असेम्बली**—यह पार्लियामेंट का निचला सदन है जिसमें इस समय १५० सदस्य हैं। यह सख्या सन् १९३१ की जनगणना के सम्बन्ध में नियुक्त छटे परिसीमन कमीशन (Delimitation Commission) की सिफारिश पर निर्दिष्ट की गई थी। इन सदस्यों का निर्वाचन प्रांतीय निर्वाचन-क्षेत्रों से होता है। सन् १९४६ के निश्चय के अनुसार ये सर्वस्य इस सख्या में प्रत्येक प्रांत से चुने जाते हैं—केप आफ गुड होप अर्थात् उत्तमांशा अन्तरीप से ५५, नैटाल ने १६, ट्रांसवाल से ६६ और औरेंज फ्री स्टेट से १३।

प्रथम असेम्बली में प्रांतीय प्रतिनिधियों की सख्या यों ही मनचाही ढंग पर निर्दिष्ट कर दी गई थी। केप व ट्रांसवाल को (उनकी गोरे निवासियों की संख्या देखते हुये) कम प्रतिनिधित्व दिया गया जिससे नैटाल और औरेंज फ्री स्टेट को अधिक प्रतिनिधित्व मिल सके। संविधान ने प्रत्येक प्रांत को एक पृथक् इक्वार्ड मान लिया है (जो एक सधात्मक गुण है) और इसके लिए यह प्रावधान कर दिया है कि संघ स्थापना के दस वर्षों तक या उस समय तक जब असेम्बली के सदस्यों की संख्या १०० तक पहुँच जाय (सन् १९१० में यह संख्या १११ थी) जो कोई भी लम्बा समय हो, किसी भी प्रांत के प्रतिनिधियों की संख्या कम नहीं की जायेगी। यह भी निश्चय कर दिया गया है कि प्रति पाँच वर्ष बाद यूरोपिय निवासियों की गणना की जाय और सबसे हाल की प्राप्त संख्या के आधार पर असेम्बली के सदस्यों की संख्या में निम्नलिखित योजनानुसार परिवर्तन कर दिया जायगा—

(१) सबसे प्रथम सन् १९०४ की जनगणना के अनुसार यूरोपियन प्रीड पुरुषों की संख्या में (यह संख्या ३४६, ८३७ थी) प्रथम असेम्बली के सदस्यों की संख्या (यह संख्या १११ थी) से भाग दकर संघ का आनुपातिक हिस्सा निर्दिष्ट कर लिया जाय। इस प्रकार निर्दिष्ट हुआ प्रत्येक सदस्य का हिस्सा ३१५१ है।

(११) प्रति पाँच वर्षों बाद यूरोपियन प्रीड पुरुषों की गणना की जायेगी और यदि किसी प्रान्त में उनकी संख्या बढ़ जाय तो प्रत्येक ३१५१ की बढ़ती के लिये उस प्रान्त के प्रतिनिधियों की संख्या में एक व्यक्ति बढ़ा दिया जायगा। परन्तु प्रतिनिधियों की संख्या में यह वृद्धि उस समय तक नहीं जायेगी जब

एक उम प्रान्त के यूरोपियन प्रोड्यूसरों की संख्या ३१५१ में तरापीन प्रतिनिधियों की संख्या में गुणा करने से प्राप्य संख्या जिनकी स्थापना होनी हिमायत में प्रतिनिधियों की संख्या की वृद्धि की जायेगी। यह प्रतियोग्यता के साथ-साथ या यद्यपि प्रारम्भ में प्रत्येक प्रान्त के विषे निश्चित प्रतिनिधियों की संख्या अनुपाती हिसके के आधार पर निर्धारित न हुई थी, जो प्रान्तों की अपने हिसके में कम और दो की अधिक प्रतिनिधियों मिता हुआ था।

समाधिकार और सदस्यों की योग्यताएँ—सदस्यों के मतदानाधिकार की योग्यताएँ सन् १९१० के ३८ वें अधिनियम १९११ के ८१ वें क्लॉज में निर्दिष्ट हैं। पहले क्लॉज में सर्व प्रोड्यूसरों की संख्या भी समाधिकारिणी बना दी गई। दूसरे में पांच व नौटान प्रान्त में मतधारकों के सम्बन्धि योग्यता की बातें दूर कर दी गई। इन प्रान्त यूरोपियनों के विषे प्रोड्यूसरों के अधिकार प्रचलित हैं। संसदों के सदस्य प्रत्येक प्रान्त के एक प्रतिनिधित्व निर्वाचन क्षेत्रों में चुने जाते हैं। प्रति पांच वर्ष बाद गवर्नर-जनरल ने नियुक्त सर्वोच्च न्यायालय के तीन न्यायाधीशों का परिमोमन समीक्षण (Delimitation Commission) इन निर्वाचन क्षेत्रों का पुनर्गठन करता है। प्रान्त में निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजित करने में समीक्षण मातायात्र के भागों, प्राकृतिक स्थिति, वर्तमान क्षेत्र सीमाओं, हिता की भिन्नता या समानता तथा आबादी का घनत्व या विरलत्व (Sparsity) आदि का उचित ध्यान रखता है। निर्वाचन-क्षेत्रों का विभाजन मतधारकों की निश्चित संख्या (अर्थात् ३१५१) के आधार पर किया जाता है पर समीक्षण आवश्यकता पड़ने पर एक संख्या से कम या अधिक सदस्यों के आधार पर भी विभाजन कर सकता है। यदि यह समीक्षा अधिकतर निश्चित संख्या के १५ प्रतिशत की सीमा के भीतर हो। समीक्षण जब व्योरेवार अपने प्रस्ताव तैयार कर लेता है, तो गवर्नर-जनरल उनकी घोषणा कर उन्हें अन्तिम निर्णय का रूप दे देता है।

असेम्बली के उम्मीदवार का असेम्बली के सदस्यों के चुनने वाला मतदाता होना आवश्यक है। यह भी आवश्यक है कि वह युनिवर्सल में पांच वर्ष तक रह चुका हो और यूरोपियन जाति का ब्रिटिश अधीन हो।

असेम्बली का संगठन—असेम्बली की अवधि पांच वर्ष है पर गवर्नर-जनरल इस अवधि से पूर्व भी उसका विघटन कर सकता है। असेम्बली अपने सदस्यों में से एक को अपना स्पीकर अर्थात् सभापति चुनती है। कम से कम ३० सदस्यों का गणपूरक होता है। असेम्बली के सब निर्णय मताधिक्य

से होते हैं। स्पीकर को मतों को पक्ष व विपक्ष में 'सहया' बराबर होने पर ही मत देने का अधिकार है अन्यथा नहीं।

प्रत्येक सदस्य को सदन में स्थान ग्रहण करने के पूर्व निष्ठा की शपथ लेनी पड़ती है। कोई भी व्यक्ति एक समय में दोनों सदनो का सदस्य नहीं हो सकता पर मंत्री जो एक सदन का सदस्य है दूसरे सदन में भी भाषण दे सकता है पर वहाँ मत देने का अधिकार उसे नहीं होता। यदि कोई सदस्य ऐसा अपराध कर डाले जिसके लिये उसे कम से कम एक वर्ष के कारावास या दण्ड मिले और उसे इस कारावास के दण्ड की जुर्माने के रूप में प्रस्तावने की स्वतन्त्रता न दी गई हो तो वह असेम्बली का सदस्य नहीं रहता।

कोई सदस्य दिवालिया घोषित होने पर मानसिक रोग में पीड़ित कहे जाने पर या किसी लाभदायक सरकारी पद पर, आसीन किये जाने पर भी सदस्य नहीं रहता। पर अंतिम नियोग्यता मंत्रियों, पेंशन पाने वालों और अवकाश प्राप्त सैनिक अफसरों पर लागू नहीं समझी जाती। सीनेट और असेम्बली के प्रत्येक सदस्य को कुछ भत्ता मिलता है और सदस्य रहने के समय आमतौर पर मिलने वाली सब मुक्तियाँ, अधिकार व सुविधायें प्राप्त रहती हैं।

पार्लियामेंट स्वयं अपने नियम बनाती है—प्रत्येक सदन स्वयं ही अपने काम करने के नियमों व कार्यपद्धति को निश्चित करता है। दोनों सदनो की शक्तियाँ एक समान हैं पर मुद्राविधेयक असेम्बली में ही प्रथम रखे जाते हैं। जब दोनों सदन किसी विधेयक को पास कर देते हैं तो वह गवर्नर जनरल की अनुमति के लिये भेजा जाता है। गवर्नर जनरल को यह अधिकार है कि पार्लियामेंट के पास हुए किसी विधेयक में, पार्लियामेंट से उसमें, संशोधन करने की सफारिश करे। वह किसी भी विधेयक को सम्राट की अनुमति के लिये धारित कर सकता है पर यह अनुमति एक वर्ष के भीतर ही मिलनी चाहिये।

दोनों सदनो का पारस्परिक सम्बन्ध—यदि असेम्बली किसी विधेयक को पास कर दे और सीनेट उस पास करने में इन्कार करे या उसे ऐंम संशोधनों से पास करे जिन्हे असेम्बली मानने का तैयार, नहीं है, तो वह विधेयक असेम्बली को वापस भेज दिया जाता है। यदि उसी मंत्र में असेम्बली उस ऐसे रूप में फिर पास करे जो सीनेट को नापसन्द हो तो गवर्नर-जनरल सदनो का संयुक्त अधिवेशन बुला सकता है। इस संयुक्त अधिवेशन में असेम्बली

में प्रतिग धार प्रस्तावित योजना पर य ऐसे सन्तोषों पर जिनका एक सदन ने प्रस्ताव किया हो पर दूसरे ने न माना हो विचार लिया जाता है यदि दोनों सदनों के सदस्यों की संख्या के बहुमत में मार्ग संशोधन स्वीकार होता है तो यह दोनों सदनों के पास किया हुआ समझा जाता है और यदि विधेयन संशोधन गतिम उपस्थित सदस्यों के बहुमत में स्वीकार हो जाता है तो विधि-पूर्वक पास समझा जाता है। उगरे बाद यह सदन-जनरल की अनुमति के लिये भेज दिया जाता है।

दोनों सदनों के मतभेद को मिटाने वाली पद्धति प्रास्ट्रेलिया की संसदसभ्यो पद्धति से अधिक सरल है इसलिये अधिक उत्तम है और व्यवस्था-पन कार्य में सहायता देती है।

### संघ-कार्यपालिका

स्टेटस ऑफ दी यूनियन एक्ट (Status of the Union Act) की बीवी धारा के प्रथम मंड के अनुसार आन्तरिक व बाहरी सब मामला में संघ की कार्यपालिका सत्ता राजा में विहित है जो संघ के मंत्रियों की सलाह से कार्य करता है। राजा इस सत्ता का व्यावहारिक प्रयोग स्वयं कर सकता है या अपने प्रतिनिधि गवर्नर-जनरल द्वारा करा सकता है। खंड ( २ ) में यह स्पष्ट कर दिया गया है कि एक्ट में जहां वही राजा का वर्णन है उसमें संघ के मंत्रियों की सलाह पर कार्य करने वाला राजा का ही अर्थ लगाया चाहिये।

प्रथम गवर्नर-जनरल केवल संघ का वैधानिक अध्यक्ष भर ही रह गया है और राजा के नाम से संघ की सब मनाया का मनापति होना है।

संघ के शासन कार्य में गवर्नर जनरल की सलाह देने के लिये मंत्रियों की एक कार्यपालिका कीसिल है। इस कीसिल के सदस्यों को गवर्नर जनरल चुनता है और चुने जाने पर शपथ लेकर कीसिल के सदस्य का स्थान ग्रहण करवाता है। कम से कम मिश्रित गवर्नर जनरल का अनुग्रह रहने समय तक ये सदस्य अपने पद पर असीन रहने हैं। कार्यपालिका के सदस्यों को जो मंत्री कहलाते हैं, चुनने में गवर्नर-जनरल प्रचलित वैज्ञानिक प्रथा के अनुसार पालियामेंट में बहुमत वाले पक्ष के नेता को प्रधान मंत्री का पद स्वीकार करने के लिये बुलाता है। यह प्रधान मंत्री तक अपने साथी मंत्रियों को चुनता है और उनके नाम गवर्नर-जनरल को भेजता है जो उन्हें स्वीकार कर मंत्री नियुक्त कर देता है। मंत्रियों का संघटित रूप मंत्रिपरिषद् कहना जाता है। ये मंत्री आग वर्णन लिये हुए शासन विभागों का प्रबन्ध व देखभाल करते हैं। वैदक्षिक

विभाग, आन्तरिक विभाग, स्वास्थ्य व शिक्षा विभाग, गान विभाग, रेल व सुरक्षा विभाग, अर्थ-विभाग, न्याय-विभाग, श्रम-विभाग, कृषि विभाग, भूमि-विभाग, तार टार व लोह निर्माण विभाग और मूल निवासियों के मामलों का विभाग।

मन्त्रिपरिषद् सामुदायिक रूप में असेम्बली को उत्तरदायी है और उसका वेरवाम खोने पर पदत्याग कर देती है। रेल, बन्दरगाह व डाकघरों का प्रबन्ध एक बोर्ड के द्वारा होता है जिसका अध्यक्ष तत्सम्बन्धी मंत्री होता है। दिन प्रतिदिन के शासन संचालन के लिये सिविल सर्विस के कर्मचारियों की बड़ी सहाय है। डच और अंगरेजी दोनों भाषाएँ राजभाषाएँ मानी जाती हैं।

### संघ-न्यायपालिका

संघ का सामान्य कानून अंगरेजी कानून नहीं, बल्कि हॉलैंड का रोमन डच कानून है जो अधिकतर लिखित है। पर कुछ मामलों में, जैसे व्यापार, कम्पनियाँ, प्रतिलिप्याधिकार आदि में अंगरेजी कानून वर्तमान है। हाँ अंगरेजी कानून अप्रकट रूप से व्यावहारिक व शपराध सम्बन्धी पद्धति पर अपना धीरे धीरे प्रभाव अवश्य डाल रहा है और बीमा व दूसरे व्यापारिक मामलों में निश्चयरूप से उसी के अनुसार कार्य होने लगा है।

विधान की ६५ वीं धारा से एक सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना की गई है। इस न्यायालय में एक प्रधान न्यायाधीश व चार छोटे न्यायाधीश होते हैं। सर्वोच्च न्यायालय के अधीन प्रांतीय उच्च न्यायालय के अधीन भ्रमण-शील (Circuit Court) व मजिस्ट्रेट के न्यायालय हैं। गवर्नर जनरल कौंसिल की सलाह से सब न्यायाधीशों को नियुक्त करता है। ये लोग सदस्यवहार करते रहते समय तक अपने पद पर बने रहते हैं। और केवल तभी अपने पद से हटायें जा सकते हैं जब पार्लियामेंट के दोनों सदन तदर्थ एक ही सत्र में किय जाने का निश्चय कर।

सर्वोच्च न्यायालय का पुनर्विचार विभाग सारे संघ का सबसे ऊँचा अपील सुनने वाला न्यायालय है जिसकी बैठकें औरेंज फ्री स्टेट की राजधानी ब्लोमफोन्टीन नगर में होती हैं। साधारणतया दक्षिण अफ्रीका के बिसी उच्च न्यायालय के पुनर्विचारक विभाग के निर्णय के विरुद्ध प्रिवी कौंसिल की न्याय समिति में अपील नहीं की जाती, पर राजा को अब भी इस सम्बन्ध में अपने विशेषाधिकार द्वारा ऐसी अपील की अनुमति देने का अधिकार है।

प्रांतीय उच्च न्यायालयों को सत्र प्रांतीय मामलों में प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार रहने के अतिरिक्त उन सब मामलों में भी क्षेत्राधिकार है (ब) जिनमें



सभ सरकार या सभ सरकार की ओर में कोई व्यक्ति, जो मुक्तमा बना रहा हो या जिन पर मुक्तमा बनाया गया हो, चादी या प्रतिभादी हो, और (य) जिनमें किसी प्रांतीय अधिनियम के अर्थ होने न होने का प्रश्न उत्पन्न है। अंग्रेजी में ये प्रांतीय अधिनियम के निर्वाचनों के सम्बन्धी मामलों भी उन्हीं के क्षेत्राधिकार में हैं।

सभ का गवर्नर ग्यापान्त्य पर उक्त ग्यापान्त्यो के प्रांतीय ग्यापान्त्यो में करने जाने वाली कार्यपद्धति के सम्बन्ध में नियम निर्दिष्ट करता है। इनके निर्णयों के अंशों का प्रत्येक प्रान्त में पालन होना है। इनके स्पष्ट है कि दक्षिण अफ्रीका सभ के गवर्नर ग्यापान्त्य की शक्ति आस्ट्रेलिया के गवर्नर ग्यापान्त्य से अधिक है, परन्तु दक्षिण अफ्रीका में गवर्नर ग्यापान्त्य की शक्ति पालन की व्याख्या करने और सभ अधिनियमों के अर्थ-पर्यय होने का निर्णय करने का अधिकार नहीं है।

## प्रान्तीय व स्थानीय सरकारें

सभ स्थापित होने से पूर्व के चार उन्निष्ठ सभ के प्रान्त बन गये थे और अब भी वे चार ही प्रान्त सभ के सदस्य हैं। उसमाया अन्तरीय का प्रान्त, नैटाल, ट्रांसवाल व ओरेंज फ्री स्टेट। प्रान्तों को कुछ छोटे से अधिकार हैं और उनको बहुत कुछ ऐसा स्वायत्त प्राप्त है जैसा केन्द्रीय सरकार के प्राचीन प्रशासन इकाइयों को प्राप्त रहता है। प्रत्येक प्रान्त में एक विधान बौंसिल है जिसके सदस्यों की संख्या उस प्रान्त के सभ प्रेसिडेंटों में बैठने वाले प्रतिनिधियों की संख्या के बराबर होती है। किन्तु यह संख्या किसी भी दशा में २५ से कम नहीं होती। इस उमय इन प्रांतीय बौंसिलों के सदस्यों की संख्याएँ इस प्रकार हैं—वैप आफ गुड होप प्रान्त में ६१, नैटाल में २५, ट्रांसवाल में ५७ और ओरेंज फ्री स्टेट में २५। सब प्रान्तों में यूरोपियन निवासियों को प्रौढ भूतधिकार दिया गया है। प्रान्त का नियामा कोई भी मतदाता बौंसिल का सदस्य बनने के लिये उम्मेदवार खड़ा हो सकता है। प्रत्येक बौंसिल की अवधि पांच साल है और यह अवधि समय के बोलने पर ही समाप्त होती है और किसी प्रकार नहीं क्योंकि प्रान्तों में कार्यपालिका विधान मण्डल की उत्तरदायी नहीं है। प्रांतीय बौंसिल वर्ष में एक बार अथवा अपनी बैठक करती है। यह अपने सदस्यों में से अपना सम्पाति चुनती है और अपनी कार्यपद्धति के नियम स्वयं बनाती है जो गवर्नर जनरल की अनुमति पाने के पूर्व लागू नहीं होते। बौंसिल के सदस्यों का सामान्य भूत मिलता

हैं और कौंसिल में बाक़् स्वतन्त्रता के अतिरिक्त सामान्य मुविधायें व मुविधायें प्राप्त हैं। कौंसिल में सब प्रश्नों पर बहुमत से निर्णय होता है।

सन् १९०६ के सविधान की २५ वीं धारा के अन्तर्गत कौंसिलों को निम्नलिखित विषयों में अधिनियम बनाने का अधिकार है:—

(१) प्रान्तीय आवश्यकताओं के लिए मुद्रा एकत्रित करने के लिए प्रत्यक्ष कर लगाना।

(२) पार्लियामेंट से बनाए हुए अधिनियमों के अनुकूल और गवर्नर जनरल व मन्त्रि परिषद् की अनुमति से प्रात की केवल निजी आकलन (credit) पर ऋण लेना।

(३) पांच साल तक उच्च शिक्षा को छोड़कर शेष शिक्षा का प्रबन्ध। उसके बाद जब तक पार्लियामेंट इसका कोई दूसरा प्रबन्ध न करे यही प्रबन्ध चलाते रहना।

(४) पार्लियामेंट से निर्णीत बातों के अनुसार कृषि का प्रबन्ध करना।

(५) धर्मार्थ स स्थाओं और चिकित्सालयों की स्थापना, भरण-पोषण व प्रबन्ध।

(६) नगर स स्थायें, प्रदेश कौंसिलें व दूसरी इसी प्रकार की स्थानीय स स्थायें।

(७) प्रात के भीतर (रेल व बन्दरगाह और ऐसे निर्माणों को छोड़ कर जो प्रात की सीमा के बाहर तक फैलते हों) निर्माण कार्य करना। किन्तु यह सब पार्लियामेंट का उस शक्ति के आधीन है जिसके द्वारा वह किसी भी लोक-निर्माण को राष्ट्रीय घोषित कर सकती है और उसकी देख-भाल आदि के लिये प्रातीय कौंसिल द्वारा या किसी और प्रकार से प्रबन्ध करा सकती है।

(८) सड़कें, पुल आदि—उन पुलों को छोड़कर जो दो प्रान्तों को भिगाते हों।

(९) वाजारू पशुओं का बाड़ा।

(१०) मछली व बनजीवों की रक्षा।

(११) इस धारा में वर्णित विषयों के अन्तर्गत मामलों से सम्बन्धित किसी प्रान्तीय अधिनियम को कार्यान्वित करने के लिए जुर्माने या क़रावास्त के दण्ड का विधान करना।

(१२) सामान्यतः वे सब विषय जो गवर्नर-जनरल-इन-कौंसिल

(Governor-General-in-Council) की राय से संयुक्त संसद द्वारा या स्थानीय सरकार के हैं।

(११) ये सब विषय जिन्हें गवर्नर ने पार्लियामेंट करीब वापस ले आये हैं वे प्रांतीय विधानों के अन्तर्गत आते हैं।

यह यही रोचक बात है कि संयुक्त-राष्ट्र समरीक्षा व आस्ट्रेलिया के संविधान में जहाँ केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ 'संनिर्गन्त' हैं वही छोटी-छोटी विधायिका विधायिका संविधान में दे दिया गया है, शक्तियों की व्याख्या करने वाली भाषा के अन्तिम शब्दों में है कि केन्द्रीय सरकार की शक्तियों की शक्तों का व्यवहार किया हुआ है। दक्षिण अफ्रीका के संसद-संगठन-विधान में भी ऐसे ही अन्तिम शब्द हैं पर उनमें प्रांतीय सरकारों की शक्तियों की शक्तों का व्यवहार दिया गया है जैसा उपर्युक्त (१२) व (१३) अनुच्छेदों में स्पष्ट है। संयुक्त राज्य समरीक्षा व आस्ट्रेलिया का केन्द्रीय सरकारों ने अनुभव के आधार पर अपनी शक्तियों को बढ़ावा देने पर दक्षिण अफ्रीका में यह प्रवृत्ति विपरीत दिशा में है। यहाँ प्रांतीय सरकारों ने सन् १९१० के पन्द्रहवें नई शक्तियों प्राप्त कर ली हैं। इन नई शक्तियों में वे कुछ ये हैं— हानिकारक वस्तुओं की बिक्री का नाश करना, गन्ने, चाय, अमूर की बिक्री करना, बूटि-गन्थाओं को अनुदान देना, पुस्तकालय कोशिकाएँ (Museums) और कुछ वन्यजीव, निर्धनता की देख-भाल, दुकानों के समय का नियमन छांट नगर बगाना व उनका प्रबन्ध करना आदि। ये सब प्राप्त में औद्योगिक सम्पत्ति में अन्तर्निहितता को लगाना और उन्हें 'व्यापारिक कर'। प्रांतीय वीमिले गाडिया, घुटदोह व मनो-विनोद के स्थानों को लाइसेंस देनी और उन पर नियन्त्रण रखनी है। हमने अतिरिक्त शिक्षणायता की फीस निविन्मायता की फीस और दूसरी बहुत सी फीस भी लगानी हैं। जब कभी कोई प्रांतीय वीमिले विधी ऐसे नये कानून को बनाना आवश्यक समझती है जिससे बनाने का अधिकार उसे स्वयं प्राप्त नहीं है तो वह सब पार्लियामेंट में उस कानून को बनाने की प्रार्थना कर सकती है।

एक महत्वपूर्ण वैधानिक स्थिति ऐसी है जिसमें दक्षिण अफ्रीका की प्रांतीय वीमिले आस्ट्रेलिया या संयुक्त राज्य अमेरिका के उपराज्यों की विधान मंडलों की अपेक्षा केन्द्रीय सरकार के अधिक अधिकार हैं। प्रांतीय विधान मंडल का बनाया हुआ कानून अध्यादेश (Ordinance) कहलाता है अधिनियम अर्थात् कानून (Law) नहीं। इस अधिनियम का भी कोई

प्रभाव नहीं होता जब तक गवर्नर-जनरल-इन-कौंसिल अपनी अनुमति उसके लिये न दे। यदि पास होने के एक वर्ष के समय के भीतर यह अनुमति न प्राप्त हो तो अधिनियम समाप्त हो जाता है। 'यह अनुमति केवल वाध्य व्यवहार ही नहीं होता। किन्तु इसका बड़ा महत्व रहता है क्योंकि इसका उपयोग इस नियम के पालन कराने में किया जा सकता है और किया गया है कि मूलनिवासियों से सम्बन्धित मामलों का और विशेषकर उन मामलों का जिनका प्रभाव एशिया निवासियों पर पड़ता है नियंत्रण व प्रबन्ध गवर्नर-जनरल इन-कौंसिल के कौंसिल के अधिकार में हो। प्रान्तीय अधिनियम उसी हद तक बंध समझे जाते हैं जहाँ तक वे पार्लियामेंट के किसी अधिनियम के विरुद्ध नहीं होते और इन अधिनियमों के स्थान पर पार्लियामेंट अपने अधिनियम बनाकर उनको व्यर्थ कर सकती है" १। प्रांत अपने अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत अपना आगम एकत्रित करते हैं और सन् १९१३ के आर्थिक सम्बन्धों वाले एक्ट (Financial Relation Act) के अनुसार वे संघ राज्य-कोष से आर्थिक सहायता भी पाते हैं। प्रान्तों के आगम का अधिकतर भाग इस आर्थिक सहायता से ही प्राप्त होता है।

दक्षिण-अफ्रीका-संघ की इकाइयाँ दूसरे संघ शासनो की इकाइयों से जितनी कार्यकारी सत्ता के सम्बन्ध में भिन्न हैं उतनी किसी और बात में नहीं हैं। प्रत्येक प्रांत में गवर्नर जनरल इन-कौंसिल से पांच वर्ष के लिये नियुक्त एक प्रशासक (Administrator) होता है। यह प्रशासक ही प्रांतीय कार्यपालिका का अध्यक्ष होता है। हर प्रांत में एक कार्यपालिका समिति होती है जिसमें प्रांतीय कौंसिल के सदस्यों में से कौंसिल द्वारा निर्वाचित या किसी और प्रकार से चुन हुए चार सदस्य होते हैं। प्रशासक (Administrator) इस समिति का सभापति होता है। प्रांतीय समिति गवर्नर-जनरल-इन-कौंसिल की स्वीकृति से इस समिति के सदस्यों का वेतन निर्दिष्ट करती है। प्रशासक व समिति के सदस्य प्रांतीय कौंसिल की कार्यवाही में भाग ले सकते हैं और उनमें से जो कौंसिल के सदस्य हैं वे अपना वोट (मत) भी दे सकते हैं।

प्रशासक कार्यपालिका समिति की बैठक में सभापति का आसन ग्रहण करता है। समिति के सभी निर्णय बहुमत से होते हैं जिनमें प्रशासक या मन भी शामिल होना है। पक्ष व विपक्ष में मत बराबर

होने पर प्रशासन को निर्णायक मत देने का भी अधिकार प्राप्त है। प्रात के सब कार्यकारियों की नियुक्ति आदि का प्रबन्ध यही समिति करती है। "उन सब मामलों में जिनमें विषय में प्रातीय नौगिक को कोई क्षति आरक्षित या गुप्त नही थी गई है, प्रशासन आदेश मिलने पर गवर्नर-जनरल की ओर से भाग्य करेगा और ऐसा करने समय यह आवश्यक नहीं कि प्रशासन कार्यपालिका समिति के दूसरे सदस्यों से सलाह ले" ५५। दूसरे सब मामलों में समिति का पूरा नियंत्रण रहता है पर एक ही राजनैतिक पक्ष के व्यक्तियों के गठित न होने के कारण विधान-मंडल को यह प्रतिपरिणत की तरह उत्तरदायी नहीं है। हम जानें में ये प्रात स्वदेशरभेद के बन्तनों में बहुत कुछ मिलते हैं।

प्रातों को न्यायामण्डल पर कोई अधिकार नहीं है। केवल छोटे छोटे न्यायलय ही प्रातीय अधिकार में हैं। न्यायकारी सब सत्ता सप-गवर्नर को प्राप्त है।

हर प्रात में नगरपालिकायें (Municipal Boards) और स्थानीय संस्थाएँ हैं जो स्थानीय हित सम्बन्धी मामलों का प्रबन्ध करती हैं। ऐसी नगर-पालिकायें केप प्रात में १३६ और ओरेंज फ्री स्टेट में ६४ हैं। हर नगरपालिकाओं में एक मेयर और कुछ निर्वाचित सदस्य होने हैं।

### सामन विधान का संशोधन

सब सामन विधान के रचने वालों ने दक्षिण अफ्रीका में बनाई का संविधान संशोधन पद्धति की अपेक्षा आस्ट्रेलिया की पद्धति अपनाता अधिक वाछनीय समझा। संविधान की १५२ की धारा सब पार्लियामेंट को निम्नलिखित दो शर्तों पर संविधान की किसी धारा को रद्द करने या बदलने की शक्ति देती है।

(१) पार्लियामेंट किसी ऐसे प्रविधान को रद्द या परिवर्तित नहीं कर सकती जिसको कार्यान्वित करने के लिये समय की एक निश्चित अवधि रखी गई हो। ऐसे प्रावधान प्रथम असेम्बली व सीनेट के सगठन के बारे में हैं और अब उसका कोई महत्व नहीं क्योंकि एस्ट के पास होने के पश्चात् अब बहुत समय बीत चुका है।

(२) पार्लियामेंट असेम्बली में प्रत्येक प्रात के प्रतिनिधियों की संख्या के अनुपात को बदल या मिटा नहीं सकती जब तक कि कुल सदस्यों की संख्या १५० तक न पहुँच जाय या सब के बतने के पश्चात् छप

वर्ष का समय न बीत जाय, जो कोई भी अपेक्षाकृत अधिक समय ले। और क्योंकि यह सन्ध्या १५० तक पहुँच चुकी है, यह प्रतिबन्ध भी देकार हो गया है। पार्लियामेंट बेप व दूसरे प्रांतों में असेम्बली के निर्वाचकों की योग्यताओं में परिवर्तन नहीं कर सकती, न यह कोई ऐसा कानून बना सकती है जिससे जब और अंगरेजी दोनों राजभाषायें न रहें जब तक कि इन परिवर्तनों के करने वाला विधेयक पार्लियामेंट की संयुक्त बैठक में पास न हुआ हो और तृतीय वाचन में पार्लियामेंट के सदस्यों की संख्या के दो-तिहाई बहुमत ने स्वीकृत न किया हो।

पिछले तीस वर्षों में पार्लियामेंट ने शासन-विधान में कई संशोधन किये हैं किन्तु वे सब साधारण ढंग के ही थे। या तो वे मताधिकार के सम्बन्ध में थे या उनसे प्रांतीय सरकारों को अधिक शक्ति प्राप्त हो गई थी। कनाडा, आस्ट्रेलिया और दक्षिण-अफ्रीका तीनों उपनिवेशों में दक्षिण-अफ्रीका ने संविधान संशोधन का सरलतम तरीका अपनाया है। यह संविधान की एवांशमक भावना के अनुकूल ही था।

## राजनैतिक पक्ष

साम्राज्य में उपनिवेशों को बनाये रखने के कार्य में दक्षिण अफ्रीका ने ब्रिटेन के मार्ग में अनेक बाधाएँ उत्पन्न की थीं। इस संघर्ष का महत्तम उत्कर्ष सन् १८९९-१९०० के बोअर-युद्ध में हुआ जिसका अन्त ३१ मई सन् १९०२ की वेरीनिंगिंग (Vereeniging) की संधि से हुआ। पर सामान्य से बोअरों व नेता जनरल स्मट्स बोथा, हर्टजोग और डीवट ने अपने वचन का पालन किया और संधि की शर्तों को पूरा किया। किन्तु उन्होंने हेट वाक (Het Walk) नामक एक राजनैतिक पक्ष का संगठन किया जिसका उद्देश्य ट्रांसवाल और ओरेंज रिबर कालोनी को स्वायत्त शासनाधिकार दिलाना था। जून सन् १९०१ में चारो उपनिवेश मिलकर संघ में संगठित हो गये, लार्ड-ग्लेडस्टोन (इंग्लैंड के प्रसिद्ध उदारपक्ष के नेता का पुत्र) संघ का प्रथम गवर्नर-जनरल नियुक्त हुआ। बेप टाउन में पहुँच कर लार्ड ग्लेडस्टोन ने अपनी प्रथम मंत्रिपरिषद् बनाने के हेतु नेताओं से बातचीत करना प्रारम्भ किया और २१ मई सन् १९१० को जनरल बोथा को जो उस समय ट्रांसवाल में प्रधानमंत्री थे, मंत्रिमण्डल का संगठन करने के लिये आमंत्रित किया। इसी समय से बोथा व कुछ दूसरे नेताओं में मतभेद उत्पन्न हो गया। यह मतभेद सामान्य शासन नीति के सम्बन्ध में ही था। बोथा का यह विचार था कि यदि नये दक्षिण अफ्रीका का जन्म उस महाद्वीप में एक शुभतम घटना निम्न करना है, तो तत्काल स्थित

चारों प्रांतों के मंत्रिमण्डलों के प्रमुख मंत्रियों को मध्य मंत्रिमण्डल में शामिल किया जाय जिससे दब और मगरूज दोनों जानियों के महसूस में उत्पन्न शिष्ट-शासन विधान को कार्यान्वित किया जा सके और उम गहयोग को सशुभ रखा जा सके। दूनों विपरीत कुछ गोंग बोया के मित्र शास्त्र जर्मनी के साथ से जो-कृते थे कि मध्य गोंग व्यवहार हो मंत्रिमण्डल में रहे जाय चाहे उगने मगरूजी यहमत प्राप्त प्रांतों के गहयोग की हानि हो क्यों न हो जाय।

अन्त में बोया ने अपना निर्णय कर लिया और अपने मंत्रिमण्डल में वेग में चार, मारेज की स्टेट से दो (जनरल हर्टजोग को मिन्सटर ओ व्याय-मत्री बनाये गये) नेटाल में एक और ट्रान्सवाल में तीन मंत्री निये। नेटाल से लिये हुये जनरल स्मट्स जो (जनरल बोया के अभिन्न मित्र और गहयोग से) गुरुक्षा, पानों व सान्तरिय मामलों के मंत्री ठूथे। स्वयं श्री बोया मध्य के, प्रथम प्रधान मंत्री बने। १९१० के जून मास में उन्होंने एक मन्देश निराना और दक्षिण अफ्रीका पक्ष (South Africa Party) के बनने की घोषणा की जिसमें 'हेट वाक' (Het Walk) अर्थात् 'जनता' नामक राजनैतिक पक्ष को मिला दिया गया। इस राजनैतिक पक्ष का मुख्य उद्देश्य सारे मध्य की भलाई के लिए काम करना था। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये निम्नलिखित माधन अपनाने का विचार था। (१) दबो और मगरूजों दोनों का गहयोग प्राप्त करना (२) सब वर्गों के लोगो में मेल स्थापित करना और (३) ब्रिटिश साम्राज्य में सब के लिए एक ऊँचा स्थान प्राप्त करना। दो साल तक जनरल बोया का मंत्रिमण्डल अच्छी प्रकार काम करता रहा क्योंकि अनेकरी भी उनसे यहमत को समर्थन प्राप्त था। श्री मेरीमेन को जी वेप प्राप्त के प्रधान मंत्री के बोया ने अपने मंत्रिमण्डल में एक पद देना चाहा पर उन्होंने उसे अस्वीकार कर दिया और उन्होंने असम्बली में विरोधी पक्ष का नेतृत्व करना उचित समझा। इस प्रकार सब पार्लियामेंट ने पक्ष प्रणाली पर अपना काम प्रारम्भ किया।

दक्षिण अफ्रीका में यह सब लोगों को अच्छी तरह ज्ञात था कि फ्री स्टेट में अपने जनरल हर्टजोग ने अपनी शिक्षा सम्बन्धी नीति से मगरूजों को विरोधी बना लिया था। परन्तु जनरल बोया के प्रभुत्व-सम्पन्न प्रभाव ने जनरल हर्टजोग को मन्त्रि-परिषद् बनने के बाद कुछ समय तक अपनी मगरूज विरोधी प्रवृत्ति को प्रकट करने से रोके रखा। चिन्तु यह अधिक दिन तक न चली और जनरल हार्टजोग ने अपने व्याख्यान में यह कहा कि उनके लिये सब का हित साम्राज्य के हित से अधिक प्रिय है। जिना मंत्रिमण्डल की सलाह से ऐसी बात कह देने से ही मन्त्रिपरिषद् के एक्याभाव पर बड़ा आघात लगा और

बोथा के बार बार प्रयत्न करने पर भी जनरल हर्टजोग के विचारों के सबध में दूसरे लोगों के मन का समाधान न हो सवा और सरकार को विपत्ति का सामना करना पड़ा। जनरल हर्टजोग ने पदत्याग करने से मना कर दिया इसलिये जनरल बोथा ने स्वयं अपना त्यागपत्र दे दिया और उस मंत्रिमण्डल की दिसम्बर मन् १९१२ में दतिथी हो गई। गवर्नर-जनरल ग्लैडस्टन ने फिर जनरल बोथा को नया मंत्रिमण्डल बनाने के लिये आमन्त्रित किया और जनरल बोथा ने हर्टजोग को छोड़कर अपने सब पुराने सहयोगियों को मंत्री नियुक्त किया। जनरल बोथा व जनरल हर्टजोग के इस विनगाव में उनके व उनके अनुगामियों के मोलिव व मत न खाने वाले राजनैतिक आदर्शों के विभेद को सब पर प्रबट कर दिया। जनरल बोथा की दक्षिण अफ्रीका पार्टी समझती थी कि "दक्षिण अफ्रीका का भविष्य ब्रिटिश साम्राज्य में रह कर ही उज्जवल हो सक्ता है" इसी विषयी हर्टजोग के अनुयायी उस साम्राज्य के बाहर एक प्रजातन्त्र मत्ता स्थापित करने में ही देश का कल्याण सम्भव समझने थे। मंत्रिमण्डल से निवाने जाने के बाद तुरन्त ही जनरल हर्टजोग ने एक नये राजनैतिक पक्ष का संगठन किया जो नेशनलिस्ट (Nationalist) कहलाये। इनका उद्देश्य डचों की गतिन को बढा कर राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में दक्षिण अफ्रीका की स्वतन्त्रता के लिए प्रयत्न करना था। साउथ अफ्रीका पार्टी (South Africa Party) की कॅप्रेस ने जनरल बोथा की नीति का समर्थन किया।

सन् १९१४ म युद्ध के आरम्भ होने के तुरन्त बाद ही जनरल बोथा ने जर्मनी के आधीन दक्षिणी-पश्चिमी अफ्रीका पर आक्रमण कर उसे ब्रिटिश साम्राज्य में मिला लेने के लिये तैयारी की। अगस्त २६, सन् १९१४ को नेशनल पार्टी (हर्ट जोग पार्टी) ने प्रिटोरिया में सम्मिलित होकर एक मत से इस विचाराधीन आक्रमण की निन्दा की। जब नेशनलिस्ट इस प्रकार युद्ध में भाग लेने का विरोध कर रहे थे रघ के दूसरे भागों में जर्मन प्रदेश की हथियाने का प्रयत्न उतनी ही तत्परता से चल रहा था जितना उसे अत्यावश्यक समझा जा रहा था। जब यूरोप में युद्ध समाप्त हुआ और सब राजनीतिज्ञ वासाई में सन्धिपत्र पर हस्ताक्षर करने एकत्रित हुए उस समय जनरल बोथा ने प्रधान-मन्त्री होने के कारण दक्षिण अफ्रीका का प्रतिनिधित्व किया। हर्टजोग के साथियों ने साउथ अफ्रीका पार्टी के विरुद्ध अपनी शक्ति बढाने में कोई कसर न छोड़ी। लौटने के पश्चात् एक परामारे के भीतर ही बोथा का शरीरान्त हो गया और उनके स्थान पर जनरल स्मट्स प्रधानमन्त्री हुए। यद्यपि दक्षिण अफ्रीका पार्टी की सख्या बहुत कम हो गई थी परन्तु असेम्बली में इतनी सख्या



यवश्य रही कि वे सन् १९२४ तक यूनियनिस्ट (Unionist) पक्ष के सहयोग से मन्त्रिमण्डल बनाने में सफल रहे। उस वर्ष जब निर्वाचन हुआ तो उसमें स्मट्स की सरकार हार गई और नेशनलिस्टों ने बहुमत प्राप्त करने के लिये हर्टजोग की अध्यक्षता में मन्त्रिमण्डल बनाया। नागरिक सत्ता में उम परिवर्तन के होने में साम्राज्य ने गुथफा होने के भ्रान्दोलन ने जोर पकड़ा और इस प्रकार पहला बदम बदलने के लिये भ्रष्टा सम्बन्धी विरोध आरम्भ किया। हर्टजोग के अनुयायी कहते थे कि यूनियन जैक (Union Jack) के बदले सफाया निजी भ्रष्टा अपनाया जाय। इस सम्बन्ध में जब गमभीरता होकर एक योजना स्वीकार हो गई तो यह भ्रान्दोलन समाप्त हो गया। सन् १९२६ व १९३० के बीच जो साम्राज्य सम्मेलन हुए उनमें ही दक्षिण अफ्रीका के सम्मान के बखाने में पर्याप्त सफलता मिल चुकी थी किन्तु सन् १९३१ की पैम्प्टमिस्टर व्यवस्था से तो नेशनलिस्टों की सब मांगें पूरी हो गईं। यद्यपि दोनों पक्षों के भ्रातृता का विभेद बहुत कुछ मिट गया है फिर भी राजनैतिक संपर्क व विरोध का भय बड़ा ही रहेगा क्योंकि जब तक ये दोनों जीवित हैं और उनमें पारस्परिक मेल का सम्भाव है तब तक वे अपने अपने भिन्न राजनैतिक अस्तित्व की रक्षा के लिये या तो पुरानी फूट को फिर से जगाने रहेंगे या पुराने ढंग पर नये भगड़ों को सजा करने का प्रयत्न करेंगे। और जब तक जनरल हर्टजोग राजनैतिक रंगमंच पर रहेंगे तब तक इन दोनों पक्षों के मिलने की सम्भावना नहीं है क्योंकि पिछले १५ वर्षों में जब वह दक्षिण अफ्रीका के प्रधानमन्त्री रहे, उन्होंने अपने राजनैतिक विशेधियों, जिनके नेता जनरल स्मट्स थे, मतभेदों को बहुत कुछ बड़ा चढ़ा दिया था। सब बात तो यह है कि १९१० से ही दक्षिण अफ्रीका के राजनैतिक पक्षों का प्रभुत्व वैयक्तिक दृष्टिकोण की विभिन्नता की समस्या थी। नेशनलिस्टों में प्रजासत्ताकीवर्ग अब भी प्रजातन्त्र (Republic) के आदर्श का प्रवर्तक है। जब सन् १९३६ में ब्रिटेन ने जर्मनी के विरुद्ध युद्ध की घोषणा की उस समय जनरल हर्टजोग ने सफा सम्मेलनी में सफा के तटस्थ रहने के सम्बन्ध में एक प्रस्ताव रखा जो ६७ के विरुद्ध ८० मतों से अस्वीकृत हो गया। जनरल हार्टजोग ने इस पर पद त्याग कर दिया और जनरल स्मट्स ने तथा मन्त्रिमण्डल बनाया। दक्षिण अफ्रीका में शक्ति पक्ष अभी बहुत ही मामूली स्थिति में है और उसका अभी कोई प्रभाव नहीं है। आजकल डाक्टर मलान की अध्यक्षता में शुद्ध नेशनलिस्ट पक्ष का मन्त्रिमण्डल दक्षिण अफ्रीका में शासन सत्ता को सम्भाले हुए है।

# पाठ्य पुस्तकें

Brand, R. H.—The Union of South Africa (Oxford 1909).

Egerton, H. E.—Federations and Unions in the British Empire. pp. 68-102 and 231-291 (Oxford 1911).

Engelenburg, F.V.—General Louis Botha, chs. XIV, XVI, XX, XXI, & XXIII—XXXVIII, (George Harrop 1929).

Hofmeyr, J. H —South Africa, chs. VII, & XI—XV, (Ernest Benn 1931).

• Sharma, B. M.—Federal Polity, ch. II C, (vii) & chs. III & IV, (Lucknow 1931).

Newton, A. P.—Federal & Unified Constitutions (Longmans 1923)

Select Constitutions of the World, pp. 369-352  
Statesman's Year Book (Latest Number)

## अध्याय १५.

### आयरलैंड

"मध्य परिस्थितियों का विचार करते और मध्य मेन्सपनियों के विचार के परभाव हम इस निष्कर्ष पर पहुँचे कि मित्र आयरलैंड से हमें शान्तिपत्र में व युद्धकाल में सन् १९०१ की संधि में दिये हुये हमारे उन कामगरी अधिकारों से अधिक सुदृढ़ता मिले होगी जिनकी रक्षा अधिकाधिक समुद्र व की वडाकर ही हो सकती थी।"

(नैपिल चैंबरलैन)

आयरलैंड के द्वीप में जो अदनादिन महागागर में टगनेश के परिवर्ष में स्थित है दो भाग है और इन दोनों की अपनी अपनी पृथक् शासन मत्ता है इनमें से आदर (Irish Republic) का क्षेत्रफल १७,०२४,४८७ वर्ग मील और जनसंख्या २,६५३,४५२ है और उत्तरी आयरलैंड का क्षेत्रफल ३,३५२,२५१ वर्ग मील और जनसंख्या १२,७६,७४५ है। उत्तरी आयरलैंड में अधिकतर प्रॉटेस्टेन्ट मत को मानने वाले व दक्षिणी आयरलैंड में अधिकतर कैथलिक सम्प्रदाय के अनुयायी बसने हैं।

### संवैधानिक इतिहास

आयरलैंड के संवैधानिक इतिहास के चार युग—आयरलैंड के संवैधानिक इतिहास को हम चार युगों में बाँट सकते हैं। पहला ब्रिटिश विजय से लेकर सन् १८०० तक दूसरी १८०० से लेकर १८२१ तक, तीसरा १८२१ से लेकर १८३७ तक, और चौथा १८३७ से। पहले युग में आयरलैंड को अंगरेजों ने जीता, उसको अपने आधीन रखा और अंत में अपने राज्य में मिला लिया। सन् १८०० से १८२१ तक आयरलैंड ने होम-रूल (Home Rule) अर्थात् स्वराज्य लेने का भीष्म प्रयत्न किया पर आयरलैंड की राष्ट्रियता को नुचल दिया गया और अंत में दोनों देशों में एक सन्धि हो गई। सन् १८२१ की सन्धि से एक अर्थ स्वतंत्र राज्य का प्रारम्भ हुआ जिस स्थिति को उत्कट राष्ट्रवादियों ने मिलने नेता डिवेलरा थे, स्वीकार नहीं किया। सन् १८३७ में आयरलैंड ने स्वयं अपना राजस्व जमान बनाया, और नामतः तो नहीं, पर वास्तव स्वतंत्र होकर ब्रिटिश साम्राज्य की छत्र छाया से बाहर सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न जीवन आरम्भ किया।

आयरलैंड पर अँगरेजों की विजय—सन् ११६८ में हैनरी द्वितीय ने डरमीट के इस प्रस्ताव को कि आयरलैंड पर आक्रमण करने के लिये एक सेना भेजी जाय तुरन्त ही स्वीकार कर लिया क्योंकि हैनरी द्वितीय की पहले से ही आयरलैंड पर आस लगी हुई थी। डरमीट, लीन्स्टर (Leinster) का निर्वासित राजा था। सन् ११७० में वार्थोलोम्यू दिवस से एक दिन पूर्व स्ट्रोंगबो (Strongbow) वाटर फोर्ड के पास सेना लेकर पहुँच गया, आयरलैंड की सेना को हराया और डब्लिन नगर को अपने अधिकार में कर लिया। हैनरी द्वितीय ने विजित प्रदेश में अपने न्यायालय स्थापित किये हालाँकि अँगरेजी व आयरलैंड की दोनों न्याय प्रणाली साथ साथ चलती रही। इस भेद को डाल कर राज्य करने वाली नीति का बड़ा भयंकर परिणाम हुआ। हैनरी द्वितीय के उत्तराधिकारियों के पास इतना समय न था कि वे आयरलैंड के शासन प्रबन्ध की देखभाल करते इसलिये १३ वीं शताब्दी की समृद्धि धीरे धीरे १४ वीं शताब्दी की निर्धनता में परिणित हो गई। इस बीच में आयरलैंड को दवाने के लिये कई सेनाएँ भेजी गईं और उनको विभिन्न मात्रा में सफलता प्राप्त हुई।

द्यूडर काल—द्यूडरवशी राजाओं में हैनरी सप्तम को यह श्रेय प्राप्त हुआ कि उसने मंत्रीपूर्ण रीति से आयरलैंड के सरदारों को अपनी ओर मिला लिया। एलिजाबेथ के राज्यकाल में दो बार ऐसा हुआ कि आयरलैंड में अँगरेजी शासन के ऊपर अवृत्ति आई और दोनों बार अल्स्टर के ओ'नेल्लो (O'Neills) ने ही इस शासन का अन्त करने का प्रयत्न किया। इस अन्तर से पोप ने व स्पेन के राजा फिलिप ने लाभ उठाने का निश्चय किया क्योंकि उन्होंने यह सोचा कि आयरलैंड में इंग्लैंड की रानी के विरुद्ध संघर्ष करने का अड़्डा बनाया जाय। किन्तु सन् १५८८ में स्पेन के आरमेडा (जहाजी बेड़ा) के नष्ट हो जाने से एलिजाबेथ के वैरियों की योजना विफल हो गई। आयरलैंड में अँगरेजी प्रणाली को प्रचलित करने का जो प्रयत्न किया उसको जेम्स प्रथम ने पूरा किया। उसने अँगरेजों को आयरलैंड में बसाया। वह यही समय था जब अल्स्टर (Ulster) में स्कौच लोग आकर वसे और जो आयरलैंड व इंग्लैंड के बीच फूट व संघर्ष के कारण थने और अथ भी वैधानिक कठिनाई उत्पन्न कर रहे हैं।

कैथोलिक व प्रोटेस्टेन्ट सम्प्रदायों के अनुयायियों में भगड़ा—जब चार्ल्स प्रथम इंग्लैंड का राजा हुआ तो उसने वैंटवर्थ (Wentworth) को आयरलैंड के निवासियों की दशा सुधारने के लिए भेजा। उसका

निम्नलिखित उद्देश्य यह था कि आयरलैंड में निरंकुश शासन की नींव पक्की कर दे, उम्मा बटना था कि प्रोटेस्टेंट सम्प्रदाय का हिस्सा ही आयरलैंड का सबसे बड़ा हिस्सा है किन्तु दानों पर भी उम्मा प्रोटेस्टेंट्स (protestants) के विरुद्ध आयरलैंड के रोमन कैथोलिकों की भद्राने में हिंस्रता बढ़े न हुई। प्रोटेस्टेंट आयरलैंड के रोमन कैथोलिकों के हिस्सा का भाग प्रथम के हिस्से में देना उनके छोटे स्थिति बहुत बिगड़ने लगी। विद्रोह की धमक भरी। स्नेह व प्यार में उम्मा भद्राने में गलतियाँ थीं। यह विद्रोह अभी शांत हुआ जब चार्ल्स प्रथम की पत्नी मर जाने के बाद क्रोमवेल (Cromwell) ने उम्मा शासन करने का प्रयत्न आरम्भ किया। यह अपनी मृत्यु के बाद एडिनबर्ग में उम्मा, उम्मा पर अपना अधिकार किया और आयरलैंड के निवासियों में यह बात लेने के लिए कोपड़ा की ओर बढ़ा। आयरलैंड मन् १६८१ के पञ्चात् होने वाले विद्रोह में जिनकी जायदाद शामिल थी यह उम्मा करवा गई और गवर्नर ३० मन् १६९० की घोषणा में जिन लोगों ने दूसरों की जमीनें हथिया ली थी उन्हें वानुनी रूप में वे जमीनें वापस दी गईं।

आयरलैंड फिर एक बार ही अविनाशनीय प्रतिद्वन्द्वियों में सन्धि का क्षेत्र बना। जेम्स द्वितीय दगलैंड में भाग कर १४ वें जुलाई को जाकर मिल गया था जिनके विनियम तृतीय के विरुद्ध उम्मा सहायता देना आरम्भ किया। मन् १६९९ में जुलाई में यह प्रस्ताव किया गया कि यदि यह आयरलैंड निवासियों की अग्रेजा के विरुद्ध सहायता करे तो वे उम्मा माफीन रहने की तैयार हैं। इस पर मन् १६९९ में जुलाई में आयरलैंड में एक नेता भेजने का निश्चय किया। ऐसा करने में उम्मा अभिप्राय जेम्स द्वितीय की राजगिराहमन दिलाना न था बल्कि विलियम तृतीय का परेशान करना था। एक और उत्तरी आयरलैंड में स्थित डेरी नाम के एक छोटे नगर के घेरे में जुलाई की सारी आशाओं पर पानी फिरा जा रहा था दूसरी ओर जेम्स द्वितीय ७ मई मन् १६९९ के दिन एडिनबर्ग में अपनी प्रथम पालियामेंट कर रहा था। समय ने पलटा था, जेम्स द्वितीय के समर्थक (Jacobites) की बरारी हार खाना पड़ी। योयन के युद्ध से विलियम तृतीय के पक्ष में निर्णय हुआ और लिमेंरिक की सन्धि (१६९१) से विद्रोह का अन्त हुआ। उम्मा पश्चात् विलियम तृतीय ने आयरलैंड पर अपनी वानून लाद जिसने भीतर ही भीतर अग्रेजा और आयरलैंड निवासियों का विनियम बढ़ता गया।

१८ वीं शताब्दी में—१८ वीं शताब्दी में आयरलैंड में अग्रेजी राज्य पक्का हो गया। धीरे धीरे आयरलैंड की समृद्धि बढ़ने लगी। वृषि का

स्यान चरागाह ने से लिया और भूमि विपणन भंडारों व धार्मिक मनुष्यों ने आयर निवासियों की समस्या को और भी अधिक जटिल बना दिया। इसी बीच में औद्योगिक क्रांति के परिणामों की भयंकरता भी अधिक स्पष्ट होने लगी। उद्योग सम्बन्धी व पार्लियामेंट के नियन्त्रणों से जनता में असन्तोष फैलने लगा। उसके बाद ही अमरीकन स्वतन्त्रता युद्ध ने आयरलैंड की स्वतन्त्रता के आंदोलन को प्रोत्साहन दिया। यह स्वतन्त्रता मुख्यतः धर्म की स्वतन्त्रता थी जिस पर प्रोटेस्टेन्ट युरी तरह आघात कर रहे थे। फ्रांस की क्रांति ने भी आयरलैंड के आन्दोलन की भाग में भी का काम किया। नैपोलियन ने इंग्लैंड के विरुद्ध आयरलैंड के विद्रोह से लाभ उठाना चाहा। किन्तु इसी बीच में प्रधानमंत्री पिट लन्दन और डब्लिन में स्थित दो पार्लियामेंटों के रहने से भयभीत परिणाम के प्रति जागरूक हुआ और उसने आयरलैंड की पार्लियामेंट को मिटाने का निश्चय कर लिया। इस निश्चय के फलस्वरूप आयरलैंड को मिलाने वाला सन् १८०० ई० का एक्ट पास हुआ। हाउस आफ कामन्स में १०० स्यान आयरलैंड को दिये गये। हाउस आफ पीयर्स (House of Peers) में २१ पीयर व आयरलैंड के धर्ममठ के ४ पादरी आयरलैंड का प्रतिनिधित्व करने लगे। आयरलैंड की पार्लियामेंट को तोड़ दिया गया।

पिट (Pitt) ने आयर निवासियों को दिये हुए वचनों को पूरा करने का प्रयत्न किया किन्तु जार्ज तृतीय ने इस कार्य में बड़ी बाधा डाली। इस समय सौभाग्य से आयरलैंड को डेनियल ओकोनेल (Daniel O'Connell) जैसा कुशल नेता मिल गया। उसके सामने तीन उद्देश्य थे (१) रोमन कैथोलिकों की दशा का सुधार (२) धर्ममठ की आर्थिक सहायता बन्द करना और (३) पार्लियामेंट को पुनर्जीवित करना।

होम रुल के लिये संघर्ष—ओकोनेल को यह अच्छी प्रकार प्रतीत हो गया कि आयर निवासियों का उद्धार आयरलैंड की पार्लियामेंट के फिर से स्थापित होने से ही सम्भव है। इसलिये अप्रैल सन् १८४० में उसने रिचील एसोसियन नामक एक संस्था बनाई जिसका उद्देश्य इंग्लैंड और आयरलैंड के एकीकरण को मिटाना था। उसने एक बड़ा आन्दोलन खड़ा किया किन्तु अल्मटर (Ulster) में इसका कड़ा विरोध हुआ क्योंकि यहाँ के निवासी अधिकतर प्रोटेस्टेन्ट थे।

इसी समय के लगभग सन् १८४६ के अकाल में आयरलैंड के किसानों की बड़ी दीन अवस्था हो गई। जमींदारों ने उन्हें जमीन का किराया न चुकाने के कारण वेदखल कर दिया। ये किसान तीन बातों के भूखे थे। उचित

जमीन का विरासा, पट्टे की निष्पत्ति और बेचने की स्वतन्त्रता। इन मांगों का जमींदारों ने विरोध किया। धर्मरीवा में आयरलैंड जातियों ने संनियन समाज (Society of the Fenian) स्थापित किया जिसने गदम्या को यह शपथ लेनी पड़नी थी कि वे नामत नहीं मिल्नु कार्गन स्थापित आयरलैंड के राष्ट्र के प्रति निष्ठा रखेंगे और आयदयकना करने पर उगरी स्वतन्त्रता व एक्ता के लिये करने को तैयार रहेंगे। सन् १८६३ में मिर्दापो में संनियन समाज का बड़ा भारी सम्मेलन हुआ। जिसमें आयरलैंड में धर्मरीवन आंदोलन को बड़ा प्रोत्साहन मिला। मिल्नु सनियन समाज की कार्यवाहियों को रोने के लिये सरकार ने दमननीति का प्रयोग किया।

सन् १८६८ में निर्वाचनों में इंग्लैंड में इन्डस्ट्रियल की जीन हर्ट। उगने पदार्थ होने के कुछ दिन बाद ही आयरलैंड के धर्म (Irish church) के राजकीय सम्बन्ध से तोड़ने वाली और उगको वृत्तिगहन करनेवाली योजना प्रस्तुत की और स्वीकार कर ली। सन् १८७० में उगने भूमि सम्बन्धी एक्ट (Land Act) पास करा गया जिसमें किसानों और जमींदारों की सन्तानों दूर हुई।

सन् १८७३ में होम रूल एसोसिएशन (Home Rule Association) के सन् १८७० के अधिवेशन के फलस्वरूप आयरिश होम रूल लीग स्थापित हुई। इस एसोसिएशन के ये उद्देश्य थे —

"अपने देश के लिये आयरलैंड में एक्जिट एंड ऐसी पार्लियामेंट द्वारा अपने शासन प्रबन्ध करने का अधिकार प्राप्त करना जिसमें साम्राज्यी व उसके उत्तराधिकारी हों और आयरलैंड के लाईंस और कामकाज हो।"

"उस पार्लियामेंट को सहात्मक प्रणाली के अन्तर्गत यह अधिकार दिलाना कि वह आयरलैंड के भीतरी शासन के लिये ध्यान बना मके और आयरलैंड की आय व दूसरी सम्पत्ति पर नियन्त्रण रख सके। प्रतिशब्द बेचन इतना रहे कि अगरेजी सरकार के शासन-व्यय का उचित भाग उसको दिया जाया करे"।

"एक साम्राज्य सम्बन्धी पार्लियामेंट को उपनिवेश व आधीन प्रदेशों से सम्बन्धित प्रस्ताव से निवृत्त करने का अधिकार दिया जाय साम्राज्य व विदेशी राष्ट्रों के बीच सब बातों की देख-भाल व साम्राज्य की सुरक्षा आदि का प्रबन्ध यही पार्लियामेंट किया करे"।

"दोनों देशों के सम्बन्धों का बिना सम्राट के विशेषाधिकारों में हस्तक्षेप

विये या विधान के सिद्धान्तों को तोड़े दृष्टे उपर्युक्त उद्देश्यों के अनुकूल व्यवस्थित करना" ।

इस प्रकार सन् १८७५ में चार्ल्स स्टिवार्ट पार्नेल (Charles Stewart Parnell) जो बाद में आयरलैंड का बिना अभिषेक किया हुआ राजा (Uncrowned King) प्रसिद्ध हुआ और जो बहुत सी बातों में ओ'कोनल (O'Connell) से भिन्न था, किसानों का नेता हुआ । उसके भड़काने वाले व्याख्यानो न विप्लववादी (Anarchists) की कार्यवाहियों को बड़ा प्रोत्साहन दिया फलतः वह बंद कर लिया गया ।

सन् १८८५ में ग्लैडस्टोन ने आइरिश होम रूल बिल (Irish Home Rule Bill) जो बट्ट (Butt) के सुझाव के अनुसार सस्यात्मक ढंग का था, पार्लियामेंट के सम्मुख रखा । किन्तु ग्लैडस्टोन के मित्रों ने इसका विरोध किया और यह विधेयक पास न हुआ । इस विधेयक के विपक्ष में ३४३ और पक्ष में ३१३ वोट पड़े । इसके पश्चात् सामान्य निर्वाचन हुआ और यूनियनिस्ट (Unionists) पक्ष के लोगो का मन्त्रिमण्डल बना । किन्तु वे मन्त्रिपद पर अधिवर्तिन न जम पाये और उनका स्थान सन् १८९० में ग्लैडस्टोन के नेतृत्व में उदार पक्ष वालों ने लिया जिनका द्वितीय होम रूल बिल भी पहले की तरह अस्वीकृत हुआ । किन्तु सन् १९०६ के निर्वाचन में उदारदल वालों को बहुत अधिक संख्या में पार्लियामेंट में स्थान मिले और सर हेनरी जेम्स कैम्पबेल ने प्रधान मन्त्री का पद लेकर शासन सूत्र सम्भाला ।

उदारदल वालों ने सन् १९१२ का होम रूल बिल फिर उपस्थित किया जा कुछ विरोध के पश्चात् सन १९१४ में पास होकर घोषित हो गया । इससे आयरलैंड में फूट फैल गई । अल्टर (Ulster) ने इसे स्वीकार करने से इन्कार कर दिया क्योंकि वह इंग्लैंड से किसी प्रकार भी पृथक् किये जाने का विरोधी था । इसके विपरीत दक्षिणी आयरलैंड ने इस बिल का स्वागत किया । इस प्रकार एक गृह युद्ध खड़ा हो गया और दोनों ओर से लड़ाई का सामान बाहर से मंगा कर इकट्ठा किया जाने लगा । किन्तु इसी बीच में सन १९१४ का युद्ध छिड़ गया और आयरलैंड कुछ दिनों के लिये अपनी समस्याओं भूल कर साम्राज्य रक्षा के हेतु वृत्तिवद्ध हो गया । स्यात् यह आशा रही हो कि होम रूल अर्थात् स्वराज्य फर्लैंड्स के रक्षण में प्राप्त होगा न कि आयरलैंड में ।

एक ओर तो सरकार आतंकवादी आन्दोलन का दमन करने की कार्यवाही कर रही थी, दूसरी ओर उसने आयरलैंड के सब राजनैतिक पक्षा, बगो



य धर्मनिरपेक्षता के प्रतिनिधियों का एक सम्मेलन सन् १८१७ में बुलाया। दुर्भाग्यवश एक सम्मेलन की स्थिति जिम दिन सम्मेलन ने प्रधान मन्त्री के हाथ में दो उम्मीद दिन आयामेंट में प्रतिनिधियों प्रतिनिधियों की घोषणा की गई। एक घोषणा के बड़ी सम्मेलन की थी जिमने जर्मन पूर्वक सम्मेलन की सम्मेलन विनियम जाही रही। छापर निवासियों का कहना था कि उनका प्रतिनिधियों के प्रतिनिधिता स्थिति को यह अधिनियम नहीं कि यह सम्मेलन प्रतिनिधियों की आज्ञा दे। इसके प्रतिनिधिता यह भी एक बात थी कि स्वयं टंगनेट में ऐसी भी नहीं हो रही थी।

सन् १८१६ के ईस्टर सम्मेलन के पदनाम्ना छापर निवासियों के सामाजिक जीवन में आदरपूर्ण स्थान मिल फैन (Sinn Fein) को प्राप्त हो चुका था। पित्तु इन पदनाम्नों के पदनाम्ना यह आदर और बढ़ गया और राष्ट्रीय छापर पर उसका प्रभुत्व अच्छी तरह जम गया। टमी बीच में पालियामेंट के छापर निवासी महसूस। ने जो सन् १८१८ में निर्वाचित हुए थे पालियामेंट की बैठक में जाना सम्मेलन कर दिया। ये लोग वहाँ न जाकर धीन्यामरन (Deil Eireann) के नाम से टंगनेट में एकत्रित हुये और उन्होंने आदर-प्रजातन्त्र राष्ट्र की रक्षा की शपथ ली। एक सम्मेलन सरकार की स्थापना की, एक प्रजातन्त्र-राष्ट्र अणु उधार लिया और बड़े यूरोपियन राजधानियों में अपने दून भेज कर नये राष्ट्र की मान्यता स्वीकार कराने का प्रयत्न होने लगा। पक्ष फैमला करने वाला स्थानात्मक स्थिति किये गये और एक नई स्थानिक आसन पद्धति प्रचलित की गई। ब्रिटिश सरकार ने मिनफन (Sinn Fein) की इस चुनौती का सामना करने की ठानी। उसने धीन्यामरन को कुचल डाला। उन सम्मेलन-पक्ष के विरुद्ध बड़ी बारबाही की जिन्होंने नये प्रजातन्त्र राष्ट्र का प्रचार किया और नये पक्ष फैमला करने वाला न्यायालयों को अवैध घोषित किया। इसका बदला में मिन फन न ब्रिटिश फौजा पर छट फुट आक्रमण करना आरम्भ किया। किन्तु सन् १८२० में सन् १८१८ के एक को बदलने हुये एक एक को पाम दिया जिसमें उत्तरी व दक्षिणी आयरलैंड की दो पृथक् पृथक् पालियामेंट बनाने की योजना तैयार की। एक साल बाद लायट जाज न (Lloyd George) के डिर्वेनर का जा सन् १८१७ ने धीन्यामरन का सम्मेलन रह चुका था बातचीत करने के लिये मन्दन बुलाया। इस बातचीत में सम्मिलित होने के लिय उत्तरी आयरलैंड के प्रधानमन्त्री सर जेम्स जेन की भी सम्मिलित किया। इन बातों के सदस्यों की समस्या बढ़ती चली गई और इसकी बाबबाही कई दिन तक चलती रही। अन्त

में ६ दिसम्बर सन् १९२१ को ग्रेट ब्रिटेन और आयरलैंड में संधि हो गई और एक संधिपत्र पर हस्ताक्षर हो गये ।

सन् १९२१ की संधि बड़ी महत्वपूर्ण थी क्योंकि इसके द्वारा आयरलैंड के राष्ट्रवादियों की सब भाँति स्वीकार कर ली गई । केवल दो बातें अस्वीकार की गई, एक तो साम्राज्य से पृथक् होना और दूसरी उत्तरी आयरलैंड की उसकी इच्छा, के विरुद्ध गणराज्य (Republic) में शामिल करना । पहली धारा में आयरलैंड को ब्रिटिश साम्राज्य में वही स्थान दिया गया जो आस्ट्रेलिया, कनाडा व दक्षिण अफ्रीका को मिला हुआ था । उसका नाम भी आइरिश फ्री स्टेट (Irish Free State) रखा दिया गया । बाहरी रूप से उत्तरी आयरलैंड की स्टेट का भाग मान लिया गया । किन्तु यह प्रतिबन्ध लगा दिया कि पार्लियामेंट द्वारा सन्धि के अनुमोदन के एक मास पश्चात् यदि उत्तरी आयरलैंड को पार्लियामेंट के दोनों सदन सम्राट् को यह प्रार्थनापत्र भेजे कि फ्री स्टेट की पार्लियामेंट व सरकार की शक्तियाँ उत्तरी आयरलैंड में लागू न हो तो ऐसी शक्तियाँ लागू नहीं होगी । सन्धि ने एक अस्थायी सरकार बनने का प्रविधान कर दिया गया जो शासन-विधान बनने तक शासन का संचालन करेगी । इस अस्थायी सरकार को शासन-सम्बन्धी सब शक्तियाँ सौंप दी गई ।

डि वैलरा (De Valera) ने इस सन्धि का विरोध किया । किन्तु विलियम कौसग्रेव (William Cosgrave) ने जो मन्त्रिमंडल का सभापति चुना गया सन्धि का समर्थन करने वाले पक्ष का नेतृत्व सम्भाला । नई स्थायी सरकार ने शान्ति व व्यवस्था स्थापित करने की दृढ़ प्रतिज्ञा की और सन्धि की शर्तों के अनुसार काम करने का प्रण किया । घोट्यारग्रन के लिए नये निर्वाचनों में सन्धि के ६२ समर्थक (जिसमें कौसग्रेव पक्ष के ४८ प्रतिनिधि थे) और कुछ विरोधी निर्वाचित हुए । अस्थायी सरकार ने एक शासन-विधान बनाया जिसको ब्रिटिश सरकार ने स्वीकार कर लिया । यह शासन-विधान ६ दिसम्बर सन् १९२२ को सम्राट् की घोषणा से लागू किया गया ।

सन् १९२२ का शासन-विधान—सन् १९२२ के शासन-विधान में कुछ बड़ी महत्वपूर्ण विशेषताएँ थी जो दूसरे विधानों में उस समय न पाई जाती थी । सविधान से आयर निवासी जनता को सम्पूर्ण सत्ताधिकारी मान लिया गया था । आयर भाषा राज्य-भाषा मान्य कर दी गई हात्ताकि अंगरेजी

भाषा को भी समान पद दिया हुआ था। नागरिक अधिकारों की व्याख्या कर दी गई थी। विधान मण्डल में दो सदन थे, एक धो-न्यायरमन (निचला सदन) और दूसरा सीनेट (Seanad Eireann) (ऊपरी सदन) दोनों सदनों को मिला कर एयररचास (Oireachtas) नाम रखा गया। एयररचास गनानुदर्शी (Ex post facto) कानून अर्थात् वह कानून जो किसी चीज़ो के दुरु निधि में लागू होता हो नहीं उठा सकती थी। प्रात्रमण होने की स्थिति के प्रतिरिक्त युद्ध करना के लिये दूसरी सम्मति भी आवश्यक थी। विधान-संशोधन सचि की धनो के अंतर्गत एयररचास कर सकती थी। किन्तु यह संशोधन यदि विधान लागू होने वाली निधि में व वर्ष के भीतर दोनों सदन स्वीकार करें तो यह तत्काल लागू न होगा जब तक यह निर्णय (Referendum) स्वीकार न हो जाय। इस लोच निर्णय में रजिस्टर्ड मत-दानार्थों में बहुमतवादी मतदानाध्यक्ष द्वारा मत पड़ने चाहिये और संशोधन के पक्ष में दूत पड़े हुए मतों के दो तिहाई मत प्रचल्य होने चाहिये। संविधान में यह भी प्रविधान था कि जनता स्वयं भी विधान संशोधन व कानून का प्रस्ताव कर सकती है। इस प्रविधान में व दूसरी शक्तियों ने जो संविधान ने प्रजा को सौंपी थी आयरलैंड के निवासियों को उतनी स्वतंत्रता दे दी गई थी जितनी ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल में किसी दूसरे प्रजावर्ग को नहीं प्राप्त थी।

कार्यपालिका—सन् १९२२ के शासन विधान की मवीनता उसके द्वारा स्थिर कार्यपालिका के मण्डल में थी। इस कार्यपालिका में ५ में लेकर ७ तक सखी होत व जिनको सम्राट का प्रतिनिधि कौंसिल के प्रेसीडेंट द्वारा मनोनीत किये जाने पर नियुक्त करता था, मन्त्रिणा की यह कौंसिल धो-न्यायरमन अर्थात् निचला सदन का उत्तरदायी थी। यद्यपि कौंसिल का अध्यक्ष (President) दूसरे शक्तिधियों की प्रथा के अनुसार मनियों को स्वयं नियुक्त न करता था परन्तु और दूसरी सब बातों में वही मताधारी रहता था। इस कार्य सदन कौंसिल के सब सखी धो-न्यायरमन के ही सदस्य होते थे। इस प्रकार आयरलैंड का शासन विधान अध्यक्षवात्मक शासन विधानों की श्रेणी में न आकर मन्त्रिपरिषदात्मक संविधानों की श्रेणी में ही गिना जाता था, यह कार्यपालिका कौंसिल सामुदायिक रूप से धो-न्यायरमन को उत्तरदायी रहती थी।

संविधान की २५ व २६ को धारा में कार्यपालिका कौंसिल में एक महत्वपूर्ण और नवीन तत्त्व का प्रवेश हुआ। धो-न्यायरमन (Dail Eirenn) को यह अधिकार दे दिया गया कि वह विधानमण्डल के बाहर से कुछ व्यक्तियों

को मन्त्री मनोनीत कर सकती थी। इसकी एक प्रतिनिधिक समिति इन व्यक्तियों का नाम चुन कर इसके सम्मुख रखती थी जिनको यह स्वीकार कर सकती थी या रद्द कर देती थी। कौंसिल के मंत्रियों व इन मनोनीत मंत्रियों की कुल संख्या १२ से अधिक न हो सकती थी। इस प्रकार मन्त्रिमण्डल में १२ मन्त्री होते थे जिनमें से कौंसिल के, जो वास्तविक मन्त्रि-परिषद् थी, मंत्रियों की संख्या ७ से अधिक न हो सकती थी। जो मन्त्री कौंसिल के सदस्य न होते थे वे धैर्यविक रूप में अपने शासन-विभाग के काम के लिये उत्तरदायी रहते थे। वे लोग अपने पदों पर तभी तक रह सकते थे जब तक धैर्यारम्भ की अवधि समाप्त न हो। उन्हें इस पद से धैर्यारम्भ ही हटा सकती थी। किन्तु यह भी व्यक्ति कारणों के आधार पर ही ऐसा कर सकती थी।

संसद का प्रतिनिधि आयरिश फ्री स्टेट का गवर्नर-जनरल कहलाता था। यह गवर्नर-जनरल केवल संचालनिक रूप से ही राज्य का अध्यक्ष था वास्तविक शासन-सूत्र धैर्यारम्भ को उत्तरदायी कार्यपालिका कौंसिल के हाथ में ही था।

न्यायपालिका—संविधान की ६४-७२ तक धारयें न्यायपालिका के संगठन से सम्बन्ध रखती हैं। न्याय-पालिका में प्रारम्भिक न्यायालय और पुनर्विचारक न्यायालय दोनों थे। दूसरे न्यायालय को सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) कहा जाता था। इस न्यायपालिका को पार्लियामेंट (Oireachtas) संगठित करती थी। प्रारम्भिक न्यायालयों में एक उच्च न्यायालय भी था जिसका सब विषयों में, चाहे वे व्यावहारिक हों या अपराध से सम्बन्ध रखते हों, और अधिनियम सम्बन्धी हों या वास्तविकता सम्बन्धी, प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार था। संविधान के अन्तर्गत किसी अधिनियम अर्थात् कानून को वैध अवैध ठहराने के प्रश्नों पर उस न्यायालय को प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार दिया गया था। सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) सब मामलों में पुनर्विचारक न्यायालय था।

डिवेलरा व उसके फीनाफेल (मिनफेल पक्ष का दूसरा नाम) नामक दल ने न तो सन्धि का और न उस पर आधारित शासन-विधान का समर्थन किया। इसके विपरीत कोसग्रेव व उसके साथी सन्धि को मानने और शासन विधान को सफल कार्य करने पर तुले हुए थे।

सन् १९२३ के निर्वाचन में कोसग्रेव (Cosgrave) के पक्ष को ६३ और फीनाफेल पक्ष को ४४ स्थान ही धैर्यारम्भ में प्राप्त हुए थे।

निर्णायक सविा कृपक, श्रमिक म स्वतन्त्र पक्ष वालों के हाथ में रहे यदि जिनको गुन गिनाकर ४६ स्थान प्राप्त थे।

कुछ समय तक डी रैमंग और उगर्ने पक्ष के सीमा ने निष्ठा की शपथ सेना स्वीकार न किया और वे डेल में बाहर हो रहेकर ब्रिटिश राष्ट्र मण्डल में पृथक् रहने वाली आन्द की स्वतन्त्रता के लिए लड़ने रहे। किन्तु फिर उन्होंने अपनी चान बदली और डिबेनरा के कहने से उनके मित्र प्रजातन्त्री प्रतिनिधियों (Republican Deputies) ने शपथ पर हस्ताक्षर कर दिये और मन में समझ लिया कि यह गण्य बोरा परदाङ्क्य है। इस प्रकार वे डेल में बैठने लगे।

सन् १९२७ में नया निर्वाचन हुआ, इस निर्वाचन में निगी भी पक्ष की पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं हुआ। किन्तु बीसवें पक्ष अधिन सन्ध्या में था इसलिए बीसवें फिर एक बार कौंसिल का अध्यक्ष चुन लिया गया। प्रजातन्त्री पक्ष ने धीत्यारम्भ में रहकर वैधानिक चालों से सडना निश्चित किया किन्तु पदासीन पक्ष से किसी प्रकार का भी सामाजिक सम्बन्ध न रखने का प्रण कर लिया।

सरकार की तीन योजनाओं ने प्रजातन्त्री पक्ष को अपना प्रभाव बढा का अच्छा अवसर दिया। पहला तो यह कि लोक सुरक्षा विधेयक (Public Safety Bill) द्वारा सरकार ने अपने हाथ में पब-निर्णय प्रणाली तोड़ने की और मृत्युदण्ड के अधिकारी से निवृत्त न्यायालय स्थापित करने का अधिकार ले ली। दूसरे, दो वर्ष बाद अमार भर में आर्थिक गड़बड़ाया जिसका आधार पर भी प्रभाव पडा। तीसरे सरकार ने करो की मात्रा बढा दी। प्रजातन्त्री पक्ष ने सरकार की फिजूल खर्ची दिखलाकर व डिटेन की और उनकी नीति का झुकाव दिखलाकर उनकी धिक्कारना प्रारम्भ किया जिससे उनकी प्रभाव बढने ल।

सन् १९३२ के निर्वाचन में फीना फेल पक्ष के ७७ प्रतिनिधि धीत्यारम्भ के लिए चुन लिए गये जब कि कुल स्थान १५३ थे। डिबेनरा ने शमिक पक्ष के सहयोग से शासन-सूत्र अपने हाथ में करने का निश्चय किया। मार्च ६ सन् १९३२ को धीत्यारम्भ ने उसे कौंसिल का अध्यक्ष चुन लिया। पदास्थ होने के एक सप्ताह के भीतर ही उसने शपथ को मिटाने के मन्त्र की धोपणा कर दी। धीत्यारम्भ ने इस सम्बन्ध में आवश्यक योजना पाग कर दी और ऊपरले सदन ने भी सुपचाप अपनी सम्मति दे दी हालांकि यह डर था कि वह स्यान्

ग्रह गा लगाये । शासन विधान में भी कुछ सुधार किए गये जिनमें से सबसे महत्वपूर्ण वह था जिससे सीनेट तोड़ दी गई ।

डिर्बैलरा ने अपनी शक्ति, प्रभाव, देश भक्ति व दृढ़ता का आधार प्रजातन्त्र राष्ट्र के निर्माण करने में पूरा प्रयोग किया । सन् १९२२ के शासन विधान में उगने गई परिवर्तन किए जिनमें से मुख्य वह था जिससे विधान की ५० वी धारा में 'सन्धि के अन्तर्गत' अर्थ वाले शब्द हटा दिए गये जिसका परिणाम यह हुआ कि संविधान में किसी भी धारा का जोड़ना या किसी धारा का सशोधन सम्भव हो गया चाहे वह धारा या सशोधन सन्धि की शर्तों के विरुद्ध ही क्यों न हो ।

इसके प्रतिरित्त डिर्बैलरा ने एन नये शासन विधान का प्रारूप तैयार किया । इस नये शासन विधान का विधेयक पार्लियामेण्ट (Ovreachtas) से स्वीकृत हो जाने के पश्चात् लोक निर्णय के लिए प्रस्तुत किया गया । इस लोक निर्णय से यह संविधान स्वीकार हुआ । इस प्रकार २६ दिसम्बर सन् १९३७ से आयर प्रजातन्त्र राष्ट्र का जन्म हुआ ।

### सन् १९३८ का आयर राष्ट्र

आयर प्रजातन्त्र के संविधान में दी हुई प्रस्तावना से यह स्पष्ट है कि संविधान को आयर की जनता ने बनाकर स्वयं अपने हित के लिए अपनाया है । यह प्रस्तावना लोक प्रभुता का परिचायक है । प्रस्तावना में आगे चलकर संविधान के उद्देश्यों का वर्णन किया है जो ये थे (१) सार्वजनिक सुख को बढ़ाना (२) व्यक्ति की स्वतन्त्रता व महानता की रक्षा करना (३) सच्चे सामाजिक संगठन को प्राप्त करना (४) देश की एकता को पुन प्राप्त करना और (५) दूसरे राष्ट्रों से मित्रता व प्रेम बढ़ाना ।

संविधान जनता द्वारा ही दी हुई देन—ब्रिटिश राष्ट्रमंडल के तीनो उपनिवेशों के शासन विधान की व्यवस्था अन्तिमत्त ब्रिटिश पार्लियामेण्ट ने ही की थी और शासन संविधान दूसरा की देन थे ( हालांकि आस्ट्रेलिया का शासन संविधान वहाँ की जनता ने तैयार-किया था और लोक निर्णय के द्वारा उसे स्वीकार किया गया था) । किन्तु आयर के संविधान की तैयारी व व्यवस्था आयर की जनता ने ही की थी और अपने आपको उन्होंने स्वयं ही यह संविधान प्रदान किया था । यह वह मट न थी जिसकी इच्छा उन लोगों ने की हो और ब्रिटिश पार्लियामेण्ट ने उसे उन्हें अनुग्रह रूप प्रदान किया हो, यह निम्नलिखित धाराओं से स्पष्ट है—

“आयर के विवासी अपने राज्य मण्डल के रूप में चुनने, दूसरे राष्ट्रों से अपने सम्बन्ध के रूप में निर्दिष्ट करने और अपनी प्रतिभा व परम्परा के अनुकूल अपने राष्ट्रीय, प्राविश व सामूहिक जीवन को विकसित करने के सर्वोपरि व अग्रगण्य अधिकार की दृढ़तापूर्वक घोषणा करने के (प्रथम भाग) । आयरलैंड मूल्य प्रभुत्व सम्पन्न, स्वतन्त्र प्रजातन्त्री राज्य है” (पारवी धारा) ।

“(१) गवर्नर की विधायिका, कार्यकारी व न्यायकारिका मन्त्रिमण्डल ईश्वर की आधीनता में जनता में निगूण है । जनता या ही यह अधिकार है कि यह शासन की नियुक्ति करे और अन्तिमता लोकतन्त्र व न्याय की दृष्टि में राष्ट्रनीति के मन्त्र प्रश्नों पर निर्णय करे ।”

“(२) इन शक्तियों की दृष्टि मन्त्रिमण्डल ने स्वायत्त राष्ट्र के अंग ही कार्यनिष्ठा कर गये हैं ।”

मन्त्रिमण्डल में वही भी मन्त्रि या ब्रिटिश साम्राज्य का नाम तब नहीं है राष्ट्र या अध्यात जनता द्वारा नियोजित होता है । अपने वैदेशिक सम्बन्धों व अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में आयर राष्ट्र का ब्रिटिश साम्राज्य की धरेलू नीति से कोई वास्ता नहीं रह गया है । यह स्वयं ही अपनी ससद (Oireachtas) द्वारा निर्दिष्ट की हुई अन्तर्राष्ट्रीय नीति का पालन करता है । एयरचयाम (Oireachtas) की स्वीकृति के बिना राजकोष में व्यय कराने वाला कोई अन्तर्राष्ट्रीय सम्झौता राष्ट्र को मान्य न होगा, न ऐसा सम्झौता राष्ट्र के धरेलू कानून का भाग सम्झा जायगा ।

नागरिकों के अधिकार—मन् १६३७ के शासन विधान में मौलिक अधिकार पाँच श्रेणियों में बाँट दिये गये हैं (१) वैयक्तिक अधिकार (४० वी धारा) (२) कुटुम्ब सम्बन्धी अधिकार (४१ वी धारा) व (३) शिक्षा सम्बन्धी (४४ वी धारा) । वैयक्तिक अधिकारों में मन् नागरिक अधिनियम (Law) को लागू करते समय समान सम्झें जाने हैं । उनका जीवन शरीर, सम्पत्ति, उनके निवासस्थान की अक्षम्यता, बिना हथियार के शान्ति पूर्वक उनका एकत्रित होना तथा समुदाय या सघ बनाकर रहना इत्यादि बाँने इन अधिकारों से प्राप्त करने का प्रयत्न विषा जाता है । ४१ वी धारा में कुटुम्ब को समाज की प्रारम्भिक व मुख्य इकाई माना गया है और यह ऐसी नैतिक सस्था है जिसको अग्रगण्य अधिकार है, जो किसी भी राजकीय कानून में नहीं छीने जा सकते और जो उस कानून में पूर्णवर्ती तथा उत्कृष्ट सम्झें जाने हैं । राष्ट्र के हित में कुटुम्ब का होना अनिवार्य होने से उनके अस्तित्व की रक्षा के लिए हर प्रकार की उध्विषा का आशोधन कर दिया गया है । राज्य के

हित में गृहिणी का बड़ा महत्व होने से यह नियम बना दिया गया है कि माताओं को आर्थिक आवश्यकताओं को पूरा करने पर बाध्य न होने दिया जायगा जिस से उनके गृह-कार्य में अशुविधा हो। विवाह प्रथा की रक्षा की गई है, विवाहोत्सव न करने का नियम है।

राज्य ने 'माता पिता के इस कर्तव्य व अधिकार को मान्य कर दिया है कि वे अपने साधनों के अनुसार अपनी सन्तान की धार्मिक, सामाजिक व नैतिक शिक्षा का जैसा चाहे वैसा प्रयत्न कर सकते हैं'। वे जिस शिक्षालय में अपनी सन्तान को भेजना चाहे भेज सकते हैं और उन्हें किसी-विशेष शिक्षालयों में सन्तान को भेजने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता। राज्य केवल न्यूनतम नैतिक बौद्धिक व सामाजिक शिक्षा अनिवार्य करता है। प्राथमिक शिक्षा निशुल्क है और राज्य की ओर से ऐसे व्यक्तियों व संस्थाओं को सहायता देने का प्रयत्न है जो शिक्षा-प्रसार में निजी प्रयत्न करने हैं।

(४) राज्य यह स्वीकार करता है कि बौद्धिक प्राणी होने से मनुष्य के सम्पत्ति सम्बन्धी कुछ नैतिक अधिकार हैं जो राजकीय कानून से श्रेष्ठ हैं। इसलिए राज्य ने अपने ऊपर यह प्रतिबन्ध लगा लिया है कि वह ऐसा कोई कानून नहीं बनायेगा जिससे अव्यक्त सम्पत्ति का अधिकार समाप्त होता हो। इस अधिकार का नियम सामाजिक न्याय व हित की दृष्टि से अवश्य किया जा सकता है और वह लावहित की आवश्यकता से प्रतिबन्धित है।

राज्य समाज की धार्मिक और नैतिक व्यवहार के अनुकूल किसी भी धार्मिक सम्प्रदाय के मानन व किसी भी जीविका-साधन को अपनाने की स्वतन्त्रता देता है। राज्य ने किसी भी सम्प्रदाय विशेष को आर्थिक सहायता न देने, न धर्म के आधार पर भेद रखन या नियोगिताय लादन का वचन दिया है। प्रत्येक धर्म मठ को यह स्वतन्त्रता दे दी गई है कि वह अपना प्रबन्ध तथा सम्पत्ति उपार्जन स्वयं करे और उसके धार्मिक व दार्शनिक संस्थाय स्थापित करे।

आयरलैंड की अधिकार-सीमा—शासन विभाग की दूसरी धारा आयर-राष्ट्र की प्रादेशिक सीमाय निर्दिष्ट करती है। इसी सीमा के अन्तर्गत आयरलैंड का सारा द्वीप उमम लगे हुए मध्य द्वीप, व राज्य-क्षेत्रीय समुद्र है। सारे द्वीप के भीतर उत्तरी आयरलैंड की ६ काउन्टी भी गिनी जाती हैं जो अभी तक आयरलैंड के प्रजातन्त्री शासन के अधिकार से बाहर हैं और जिनकी पृथक् सङ्गठना है।

राष्ट्र का राष्ट्रीय नाम आयर (Eire) है, अंग्रेजी भाषा में इसका अर्थ आयरलैंड है। मन् १९२२ के संविधान का आइरिश फ्री स्टेट नाम अत्र



नहीं रह गया है। राष्ट्रीय भ्रष्टाचार, गरीबी व दबेन गम का तिरगा है और धार्मिक भाषा प्रथम राष्ट्र भाषा है, धर्मोपजी द्वितीय राष्ट्र भाषा है। प्रजाप्री शासन-विधान के साथ होने के समय आयरलैंड के जो व्यक्ति नागरिक थे वे आयर के नागरिक समझे जाते हैं। जानपद बनने के नियम कानून में स्थिर हो गये हैं। नागरिक अधिकारों के बढ़ने से नागरिकों में यह आशा की जाती है कि वे राष्ट्र के प्रति निष्ठा रखें और राज्य के प्रति विश्वासघात न करेंगे। ये शविधान के अनुसार नागरिकों के मौखिक मतें हैं।

### कार्यपालिका

राज्याध्यक्ष—प्रजानन्धी शासन विधान में राजा या सम्राट् का कोई योगदान नहीं है। राज्य की अध्यक्षता प्रेसीडेंट को सुपूर्द है। प्रेसीडेंट राज्य में सब व्यक्तिओं में ऊपर समझा जाता है। प्रेसीडेंट अनुपानी प्रतिनिधित्व प्रणाली पर एकल-साम्य मत (Single Transferable Vote) में गुप्त दूतों द्वारा मत वोट के लिए सीधे प्रजा द्वारा चुना जाता है। जो व्यक्ति निचले आगार के सदस्यों या निर्वाचन कर सकते हैं वे ही प्रेसीडेंट का भी निर्वाचन करते हैं। मध्यम राज्य अमेरिका में सन् १९६० तक प्रचलित प्रथा के अनुसार कोई प्रेसीडेंट केवल एक बार ही पुनर्निर्वाचित हो सकता था परन्तु अब आयरलैंड के शासन-विधान में ही यह निर्दिष्ट कर दिया है कि "प्रेसीडेंट का पुनर्निर्वाचन हो सकता है परन्तु केवल एक बार ही"। ३५ वर्ष का कोई भी नागरिक प्रेसीडेंट के निर्वाचन के लिए शर्त हो सकता है।

प्रेसीडेंट के पद के लिए उम्मीदवारों का पारसभाषा के कम से कम २० व्यक्ति मनोनीत कर सकते हैं या वे कम से कम चार प्रशासन बाउन्टीयों (Administrative Counties) की कौंसिलों से मनोनीत होना चाहिए अवकाश प्राप्त प्रेसीडेंट श्रेय अपने आपको मनोनीत कर सकते हैं।

नाम निर्देशन कैसे होता है—प्रेसीडेंट दोनों सदनों में से किसी का सदस्य नहीं रह सकता, किन्तु यदि कोई सदस्य प्रेसीडेंट निर्वाचित हो जाय तो उसे विधानमंडल का स्थान छोड़ना पड़ता है। प्रेसीडेंट किसी वेतन भोगी पद पर भी नहीं रह सकता। विधानमंडल दोनों सदनों के सदस्यों सर्वोच्च न्यायालय व हाईकोर्ट के न्यायाधीश और अन्य श्रेष्ठ नागरिक व सम्मुख प्रेसीडेंट इस बात को शपथ लेता है कि (१) वह आयरलैंड के शासन विधान की रक्षा करेगा और उससे निधि अधिनियमों का समर्थन करेगा (२) वह शासन-विधान व उसके अन्तर्गत बनाये हुए विधि अधिनियमों के अनुसार अपने कर्तव्यों का सच्चे मन से पालन करेगा और (३) वह अपनी सामर्थ्य व योग्यता को आयरलैंड की प्रजा की सेवा व हित के लिए समर्पित करेगा।

उस पर अभियोग कैसे लगाया जाता है—प्रेसीडेंट के रहने के लिए एक सरकारी भवन डब्लिन नगर में या उसके आसपास दिया जाता है। उसका वेतन या भत्ता कानून से निर्दिष्ट होता है। उसके ऊपर दुराचर का अभियोग लगाया जा सकता है। अपने सदस्यों में से ३० व्यक्तियों में लिखित सूचना मिलने पर विधान मंडल का कोई भी सदन प्रेसीडेंट के विरुद्ध अभियोग के प्रस्ताव पर विचार कर सकता है। किन्तु यह प्रस्ताव तभी पास हो सकता है जब उस सदन के कुल सदस्यों में से दो तिहाई सदस्य उसे स्वीकार करें। उसके बाद उन अभियोग की जांच दूसरा सदन स्वयं करना है या दूसरों से करवाता है। यदि यह अभियोग इस सदन के दो तिहाई सदस्यों की राय में सिद्ध हुआ समझा जाता है तो प्रेसीडेंट अपने पद से हटा दिया जाता है।

प्रेसीडेंट की शक्तियाँ—ब्रिटिश सम्राट आयरलैंड के प्रेसीडेंट की तरह दुराचरण करने पर अभियोग लगाकर अपने पद से हटाया नहीं जा सकता परन्तु ब्रिटिश सम्राट के समान प्रेसीडेंट अपने पद के कर्तव्यों को पूरा करने और अपनी शक्तियों को कार्यान्वित करने में विधान मंडल या किसी न्यायालय को उत्तरदायी नहीं है उन बातों को छोड़कर जिनमें उसे स्वेच्छा से कार्य करना पड़ता है या कौंसिल आफ स्टेट से सम्बन्धित काम करने पड़ते हैं, प्रेसीडेंट अपनी शक्तियों व अधिकारों को सरकार की सलाह से ही काम में लाना है। शासन-विधान के अन्तर्गत अधिनियम द्वारा प्रेसीडेंट को अनिवार्य शक्तियाँ भी प्रदान की जा सकती हैं।

धोल्थारमन (Dail Eireann) द्वारा नामनिर्देशित व्यक्ति को प्रेसीडेंट प्रधान मंत्री नियुक्त करना है और प्रधानमंत्री द्वारा नामनिर्देशित किए जाने पर धोल्थारमन की पूर्ण स्वीकृति से वह सरकार के दूसरे मंत्रियों को नियुक्त करता है। प्रधान मंत्री के परामर्श में प्रेसीडेंट (१) सरकार के किसी मंत्री का त्याग पत्र स्वीकार कर उसकी नियुक्ति रद्द करता है और (२) धोल्थारमन (Dail Eireann) का अधिवेशन करने की आज्ञा देता है, वह उसका विघटन करता है। यदि वह समझ कि प्रधान मंत्री पर धोल्थारमन के बहुमन्या पक्ष का विश्वास नहीं है तो वह प्रधान मंत्री की मनाह का ठुकरा कर धोल्थारमन या विघटन करने में मना कर सकता है। प्रेसीडेंट किसी भी समय कौंसिल आफ स्टेट की सम्मति में एक या दोनो सदन का अधिवेशन बुला सकता है।

दूगने गज्या के अधःस्थों के समान आयरलैंड का प्रेसीडेंट भी विधान-मंडल में पास हुए विधेयक पर अपने हस्ताक्षर कर उन्हें अधिनियम या कानून घोषित करता है। वह कानून के अनुसार राज्य के सैन्यदलों का प्रादेश देता

है, मंगल के घपपगरी को अधिपार विभंगित करना है। क्षमण (Pardon) अधिपार का नाम भी जाता है या अग्रगण्य के लिए दिए हुए दंड का घटाने या उगाह रूप बदलने की शक्ति का उपयोग करता है।

कौंसिल आफ स्टेट (Council of State) अर्थात् राज्यपरिषद् की मन्त्रालयों विधानमंडल के दोनो सदस्यों की मदद या व्याख्यान, द्वारा राष्ट्रीय मन्त्रों की बातों में अपने विचारों की सूचना दे सकता है। वह किसी भी महत्वपूर्ण विषय में गारे राष्ट्र की प्रजा की मदद गुना करता है किन्तु ऐसा करने सरकार में पहिले स्वीकृत होना चाहिए।

शक्तियों पर प्रतिबन्ध—यद्यपि मिडलान प्रेसीडेंट के अधिपार बहुत विस्तृत है पर व्यवहार में दो प्रकार में प्रतिबन्धित है (१) कौंसिल आफ स्टेट अर्थात् राज्यपरिषद् के रहने में और (२) अधिपरिषद् की शक्तियों में। इन दोनों के कारण प्रेसीडेंट केवल एक संवैधानिक अध्यक्ष भर ही रह जाता है।

प्रेसीडेंट की अनुपस्थिति में उगरी शक्तियों को एक समीक्षण (Commission) धार्यान्वित करता है जिसमें प्रधान न्यायाधीश (उस के अनुपस्थिति में हाईकोर्ट का प्रेजिडेंट) धीन्यायन का सभापति ( या उप-सभापति ) और मीनेट का सभापति ( या उपसभापति ), ये तीन सदस्य होते हैं।

राज्य परिषद्—( Council of State ) कौंसिल आफ स्टेट अर्थात् राज्यपरिषद् एक नवीन संस्था है। यद्यपि कुछ अंश में इसका परामर्श मन्त्रालयों के सदस्यों के द्वारा दृष्टि या कानून की विधि के अन्तर्गत मिलती है या वह जापान की जेनरो (Genro) के समान है किन्तु इसकी रचना इनमें विस्तृत भिन्न शक्ति पर होती है। इनमें ५ लोग सदस्य रहते हैं (१) पदेन (Ex-officio)—प्रधानमंत्री उप प्रधानमंत्री, प्रधान न्यायाधीश हाईकोर्ट का प्रेसीडेंट धीन्यायन का सभापति सीनेट का सभापति और महान्यायाधीश (Attorney General) (२) प्रत्येक व्यक्ति जो प्रेसीडेंट, प्रधान मंत्री प्रधान न्यायाधीश या पूर्वगामी राज्यपरिषद् के सदस्य वा सभापति रहा हो और परिषद् का सदस्य बनाना स्वीकार करता हो, और (३) वे दूसरे व्यक्ति जिनको प्रेसीडेंट राज्य परिषद् का सदस्य नियुक्त करे।

प्रेसीडेंट को शासन विधान में यह अधिकार दिया है कि वह स्वेच्छावश किसी समय भी अपने आदेश में जिन किसी व्यक्तियों को वह योग्य समझे उपयुक्त श्रेणी (३) के अन्तर्गत राज्य परिषद् के सदस्य नियुक्त कर सकता है परन्तु इन सदस्यों की गरया गात में अधिकार नहीं चाहिए।

राज्य परिपद् के प्रत्येक सदस्य को परिपद् में प्रथम बार उपस्थित होने पर यह शपथ लेनी पड़ती है कि वह अपने कार्य को निष्ठापूर्वक निष्कपट भाव से सम्पादन करेगा। प्रेसीडेंट से नियुक्त किया हुआ राज्य परिपद् का सदस्य प्रेसीडेंट को अपना त्यागपत्र देकर पद त्याग कर सकता है और प्रेसीडेंट ऐसा करने का पर्याप्त कारण रहने पर अपने आदेश से ऐसे सदस्य की सदस्यता समाप्त कर सकता है।

प्रेसीडेंट राज्य परिपद् का अधिवेशन जब चाहे या जहाँ चाहे वहाँ बुला सकता है। परिपद् की शक्तियाँ केवल मनूना देने तक ही सीमित हैं। किन्तु प्रेसीडेंट को कुछ ऐसी शक्तियाँ और कुछ ऐसे कर्तव्य हैं जिनको वह राज्य परिपद् की मनूना के पश्चात् ही कार्यान्वित कर सकता है। इन बातों में उसे परिपद् का अधिवेशन बुला कर उसके सामने अपना विचार रखना पड़ता है और उपस्थित सदस्यों को अपने विचार प्रकट करने का अवसर देना पड़ता है। ऐसा किये बिना प्रेसीडेंट उन विशिष्ट शक्तियों का उपयोग नहीं कर सकता, यह स्मरण रखने योग्य बात है कि राज्यपरिपद् केवल परामर्श देने वाली होने से व उसमें प्रधानमंत्री के रहने से मनिपरिपद् की प्रतिद्वन्दी नहीं हो सकती।

**कार्यपालिका**—सविधान की २८ वीं धारा से राज्य की कार्यपालिका सत्ता का सञ्चालन सरकार द्वारा होता है जिसमें न सात से कम न १५ से अधिक सदस्य हो सकते हैं। इन सदस्यों को प्रेसीडेंट सविधान के अनुसार नियुक्त करता है। सरकार सामुदायिक रूप से धौल्यारमन (Dailireann) को उत्तरदायी रहती है। यही प्रतिवर्ष मागम व व्यय का लेखा तैयार करती है और धौल्यारमन के सम्मुख विचारार्थ प्रस्तुत करती है।

**प्रधानमंत्री (The Taoiseach)**—सरकार के अध्यक्ष प्रधानमंत्री को टैओसिच कहा जाता है। वह प्रेसीडेंट को घरेलू व वैदेशिक नीति के सब मामलों में सूचित रखता है। वह उपप्रधान मंत्री का नाम निर्देशन करता है जो उसकी अस्थायी अनुपस्थिति में उसका नाम मभावता है। सरकार के सब सदस्यों को विधानमण्डल के दोनों सदन में से एक का सदस्य अवश्य होना चाहिये किन्तु प्रधानमंत्री, उपप्रधान मंत्री व अर्थ मंत्री को धौल्यारमन का सदस्य होना अनिवार्य है और सरकार के दो मंत्रियों से अधिक सीनेट के सदस्य नहीं हो सकते। सरकार के प्रत्येक सदस्य को किसी भी सदन में बोलने का अधिकार है।

प्रधानमंत्री प्रेसीडेंट को अपना त्यागपत्र देकर पद त्याग कर सकता है

किन्तु दूसरे मंत्री प्रेसीडेंट के सम्मुख प्रस्तुत किए जाने के लिये प्रधानमंत्री की ही प्रपना त्यागपत्र देकर पद त्याग कर सकते हैं। इन दूसरी श्रेणी के त्यागपत्रों पर प्रेसीडेंट प्रधानमंत्री की मताह से निर्णय करता है, प्रधानमंत्री कभी भी किसी मंत्री से पद त्याग करने के लिये कह सकता है यदि उसे वाग्ग्य उपस्थित हो जायें जो उमरी राय में उसे पद त्याग करने के लिये प्रेरित हैं। यदि ऐसा बड़े जाने पर कोई मंत्री त्यागपत्र न दे तो प्रेसीडेंट उसे मन्त्रिपद से हटा सकता है। यदि प्रधानमंत्री धी-याग्नन (Daileirann) में बहु-सदस्य पक्ष का विधायकपत्र नहीं रहता तो उसे पद त्याग करना पड़ता है। यदि उमरी मताह से प्रेसीडेंट धीर्यारधन का विषय न करे और सामान्य निर्वाचन करने की घोषणा न करे तो भी उसे पदत्याग करना होता है। प्रधानमंत्री के पदत्याग करने में सरकार के मन्त्र मन्त्रियों का पदत्याग सम्भाव्य होता है किन्तु वे लोग दूसरे नये सदस्यों के नियुक्त होने तक अपने पदा पर स्थित बने रहते हैं।

शासन-संगठन, कार्य वितरण, शासन विभाग, मंत्रिया (सरकार के सदस्य) के नाम, किसी सदस्य की अनुपस्थिति में उसने कार्य की देखभाल, सदस्यों का वेतन ये सब बातें विधानमंडल अधिनियम द्वारा निश्चित करती हैं।

संक्षेप में यह कहना चाहिये कि आयरलैंड की सरकार उत्तरदायी मन्त्रिपरिषद् है जो लोकसभा को सामुदायिक रूप से उत्तरदायी है।

## विधानमंडल

राष्ट्रीय संसद (National Parliament)—आयरलैंड का विधानमंडल एयरचतस (Oireachtas) नाम से पुकारा जाता है। यह मण्डल प्रेसीडेंट प्रतिनिधि सभा धीर्यारधन (Daileirann) और सीनेट (Seanad Eireann) तीनों की मिला कर पुकारा जाता है। विधानमंडल की बैठकें डब्लिन (Dublin) नगर के पास होती हैं। किन्तु किसी और दूसरे स्थान पर भी वे बैठकें हो सकती हैं। सारे राष्ट्र की व्यक्तियों करने वाला यह एक ही मंडल है किन्तु इसके आधीन निम्न श्रेणी के विधान मण्डलों के बनाने का प्रयत्न हो सकता है जो इस सम्बन्ध में कुछ अधिकार व शक्तियों से विभूषित किए जा सकते हैं। समद (oireachtas) ऐसा अधि नियम बना सकती है जिससे प्रजा के माध्याजिन व आर्थिक जीवन का प्रति निधित्व करने वाली व्यवसायिक कौंसिलें स्थापित हों। मसद इन कौंसिलों के

अधिकार, कर्तव्य, शक्तियाँ और ससद व सरकार से उनके सम्बन्ध की रूप-रेखा निश्चित कर सकती है।

ससद का कोई भी अधिनियम जहाँ तक शासन विधान के प्रतिकूल हो अवैध समझा जाता है। ससद गतानुदर्शी (Ex post facto) अधिनियम नहीं बना सकती। सेना की भर्ती करना तथा उसके भरण पोषण करने का अधि-कार अनन्यरूप से ससद को ही प्राप्त है।

ससद (Oireachtas) की एक वर्ष में एक बैठक अवश्य होती है किन्तु दोनों सदनो में से कोई भी सदन विशेष विपत्ति की स्थिति में अपने दो-तिहाई सदस्यों की सम्मति से गुप्त बैठक करने का निर्णय कर सकती है। प्रत्येक सदन को अधिकार है कि वह अपने सभापति व उपसभापति को चुने और उनका वेतन निश्चित करे। स्थायी नियम व कार्यपद्धति का निश्चय करे जिसमें उसके सदस्य स्वतन्त्रतापूर्वक वाद-विवाद कर सकें और ऐसे व्यक्तियों से रक्षा कर सकें जो उन्हें अपना कर्तव्य पालन करने में भ्रष्ट डालते हों या भ्रष्टाचार कराने का प्रयत्न करते हों। प्रत्येक सदन में बहुमत से सब निर्णय होते हैं, सभापति केवल तभी अपना मत दे सकता है जब दोनों ओर के मत बराबर हों। सदन को आते समय और वहाँ से जाते समय सदस्यों को किसी अपराध के लिए पकड़ा नहीं जा सकता। सदन में कही हुई बातों के सम्बन्ध में वे केवल सदन के क्षत्राधिकार में रहते हैं, उनके विरुद्ध कोई न्यायालय कार्यवाही नहीं कर सकता। उन्हें अपने काम के लिये भत्ता मिलता है और बिना किराया दिये वे सफर कर सकते हैं। एक व्यक्ति एक ही समय में दोनों सदनो का सदस्य नहीं हो सकता।

हर नागरिक चाहे स्त्री हो या पुरुष जिसकी आयु २१ वर्ष की हो यदि किसी और कारण से नियोग्य न हो तो निचले सदन (Dáil Éireann) का सदस्य बन सकता है या उसके सदस्यों के निर्वाचन में मत दे सकता है। यह सीनेट का सदस्य भी बन सकता है। प्रत्येक मतदाता को केवल एक मत देने का अधिकार होता है।

प्रथम सदन—रीन्यारसन में १४७ सदस्य हैं जो अनुपाती प्रतिनिधित्व (Proportional representation) प्रणाली के अनुसार एकल-नाम्य मत (Single transferable Vote) से चुने जाते हैं। निर्वाचन-क्षेत्र मापारण विग्रह द्वारा निश्चित किये जाते हैं और प्रति २०००० से लेकर ३०००० मतदाताओं को एक प्रतिनिधि चुनने का अधिकार दिया जाता है। प्रतिनिधि व मतदाताओं या यह अनुपात मध्य निर्वाचन-क्षेत्रों में बराबर है।

प्रत्येक निर्वाचन-क्षेत्र को कम-से-कम तीन प्रतिनिधि चुनने का अधिकार होता है। प्रति १२ वर्ष याद निर्वाचन-क्षेत्र का पुनर्गठन होता है किन्तु ऐसे पुनर्गठन से संसदीय लोकसभा की अवधि पर कोई प्रभाव नहीं पड़ने दिया जाता। लोकसभा की माध्यम्य अवधि मात्र वर्ष है, यदि हम समय से पूर्व ही उसका विघटन न हो जाय। अधिनियम द्वारा ही हम मात्र वर्ष की अवधि कम की जा सकती है। लोकसभा के विघटन में तीन दिन के भीतर ही सामान्य निर्वाचन होता है और जहाँ तक सम्भव हो एषा ही दिन में गारे देश में निर्वाचन होता है। नयी लोकसभा निर्वाचन होने वाले दिन से तीस दिन के भीतर अपनी बैठक करती है। अधिनियम द्वारा यह प्रावधान कर दिया है कि लोकसभा का गभारण्टि सामान्य निर्वाचन में बिना निर्वाचन में भाग लिये ही निर्वाचित हो जाता है। लोकसभा (Dail Eireann) को ही भागम-व्यय (Revenue & Expenditure) पर विचार करने का अधिकार है किन्तु वह अभी ज़रूरी बनकर उसका वेग लोकसभा के सम्मुख प्रस्तुत करे।

**द्वितीय सदन—द्वितीय सदन अर्थात् सीनेट (Seanad Eireann)** में ६० सदस्य हैं जिनमें से ११ सदस्यों को उनकी पूर्ण स्वीकृति लेकर प्रधान मंत्री मनोनीति करता है। बचे हुए सदस्यों को निम्नलिखित सत्यापन निर्वाचित करती है—

|                                    |     |     |    |
|------------------------------------|-----|-----|----|
| आयरलैंड का राष्ट्रीय विश्वविद्यालय | ... | ... | ३  |
| डब्लिन विश्वविद्यालय               | ... | ... | ३  |
| उम्मेदवारों की पाँच तालिकाएँ       | ..  | ... | ४३ |

सब निर्वाचन अनुपाती प्रतिनिधिक प्रणाली द्वारा होते हैं। विश्वविद्यालयों के प्रतिनिधियों के मताधिकार को अधिनियम द्वारा निश्चित किया जाता है। ४३ सदस्यों को चुनने के हेतु जो तालिकाएँ (Panels) बनाई जाती हैं वे ऐसे संसार की जाती हैं कि उनमें ऐसे व्यक्ति हों जिन्हें आगे कहीं हुई बातों का सूक्ष्म ज्ञान या व्यवहारिक ज्ञान हो (१) राष्ट्रभाषा, संस्कृति साहित्य, कला, कृषि, शिक्षा या इनमें मिल-जुल विषय जिन्हें अधिनियम से निश्चित कर दिया गया हो, (२) कृषि आदि व मत्स्य (Panely Fisheries) (३) संगठित व असंगठित श्रमिक (४) उद्योग, व्यापार बैंक, हिसाब-किताब, जन-नियंत्रण व वस्तु शास्त्र, (५) लोक-प्रकाशन व समाज-सेवा आदि। प्रत्येक तालिका में पाँच से कम व ११ से अधिक सदस्य नहीं चुने जाते किन्तु अधिनियम द्वारा ऐसा आयोजन किया जा सकता है कि तालिकाओं में

से कुछ सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से किसी व्यवसाय-सम्बन्धी सत्या द्वारा हो।

अधिनियम कैसे बनता है:—मुद्रा विधेयक को छोड़ कर किसी भी सदन में कोई विधेयक प्रस्तावित हो सकता है, मुद्रा विधेयक का प्रस्ताव लोक-सभा (Dail Eireann) में ही हो सकता है। लोकसभा में प्रस्तावित कोई भी विधेयक यदि वह मुद्रा विधेयक नहीं है लोकसभा से पास होने पर सीनेट में भेजा जाता है जहाँ उसमें संशोधन किये जा सकते हैं। ऐसे संशोधनों के होने पर लोकसभा फिर उन संशोधनों पर विचार करती है। यदि कोई विधेयक सीनेट में अग्रिम हुआ हो और वहाँ पास होने पर लोक सभा द्वारा संशोधित हुआ हो तो वह संशोधित विधेयक ऐसे समझा जायगा मानो वह लोक-सभा में प्रस्तावित हुआ है। एक सदन से पास हुआ विधेयक दूसरे सदन से स्वीकृत होने पर दोनों सदनों द्वारा पास हुआ समझा जाता है।

मुद्रा-विधेयक—लोकसभा (Seanad Eireann) से पास होने पर मुद्रा-विधेयक सीनेट के विचारार्थ भेजा जाता है। सीनेट (Seanad Eireann) ऐसे विधेयक के मिलन से २१ दिन के भीतर उसमें परिवर्तनों का सुझाव कर सकती है। इन सुझावों में से लोकसभा सब को या कुछ को अस्वीकृत कर सकती है। यदि सीनेट (Seanad Eireann) २१ दिन के भीतर ऐसे विधेयक को न लौटा सके या ऐसी मिफारिशों के सुझाव के साथ लौटावे जो लोकसभा को स्वीकार्य न हों, तो २१ दिन के समाप्त होने पर ऐसा विधेयक दोनों सदनों से पास किया हुआ समझ लिया जाता है। इस से यह स्पष्ट है कि सीनेट किसी मुद्रा विधेयक के पास होने में अधिक से अधिक २१ दिन की देरी कर सकती है।

यदि कोई विधेयक किसी कर के लगाने, हटाने, बढ़ाने घटाने या नियमित करने, किसी ऋण के चुकाने या किसी दूसरे काम के लिये राज्यकोष में कोई खर्च लेने या खर्च को बढ़ाने घटाने या मिटाने से सम्बन्ध रखता हो, या वह राज्यकोष की रक्षा आय व्यय का हिमाव व उसकी जाच, किसी ऋण के लने या चुकाने या इन सब बातों के आधीन मामलों में सम्बन्धित हो तो वह मुद्रा विधेयक कहलाता है। लोकसभा के सभापति की राय में यदि कोई विधेयक मुद्रा विधेयक है तो वह उमरे मुद्रा विधेयक होने का प्रमाणपत्र देता है। यह प्रमाणपत्र इस सम्बन्ध में अन्तिम निर्णायकता समझा जाता है। यदि सीनेट अपनी बैठक में जिसमें कम से कम ३० सदस्य उपस्थित हो यह प्रस्ताव पास करे कि, विधेयक T मुद्रा विधेयक होने या न होने का



प्रश्न विशेषाधिकार समिति (Committee of Privileges) के निर्णय के बिना भीतर जाय, जो सम्भाषित का प्रमाण-पत्र इस विषय में निर्माण नहीं सम्भवा जाता और दोनों सदनों में सहायक शक्तों में सदस्यों को लेकर यानी हुई विशेषाधिकार-समिति का इस प्रस्ताव का निवृत्तता करने का काम दे दिया जाता है। इस समिति का सम्भाषित मर्यादित स्वायत्तता का स्वाधारण होता है। यह मत भी समग्र उभरी स्थिति में घटना निर्माण में मन्त्र सभा है जब दोनों सदन के मत सहायक हैं।

दोनों सदनों के मत विरोध को दूर करना:—जिस दिन लोकसभा (Dail Eireann) किसी विषय पर जो मुद्दा विषय नहीं है। मीनेट के पास भेजती है उम्मे ६० दिन की अवधि के भीतर मीनेट को चाहिये कि यह उस विषय पर विचार करे। इस अवधि को दोनों सदनों की सहमति से बढ़ाया जा सकता है। यदि इस निश्चित अवधि के भीतर मीनेट (Seanad Eireann) विषय को सम्मोहन कर देती है या तब सदस्यों सहित पास करती है जो लोकसभा को समझ गयी है और यदि उपर्युक्त अवधि की समाप्ति के ६० दिन के भीतर लोकसभा तदर्थ प्रस्ताव पास कर देती है तो यह विषयक प्रस्ताव पास होने के दिन दोनों सदनों में पास सम्भवा जाता है।

यदि प्रधानमंत्री प्रेसीडेंट, लोकसभा व मीनेट के सम्भाषितों को विचार कर तदर्थ भेजे कि सरकार की शक्त में कोई विधेयक लोक सभा में व सुझाव के लिये प्रावश्यक है या यह कि घरेलू व बाहरी विपत्तिलूक स्थिति को ध्यान में रख कर विधेयक के विचारार्थ निश्चित समय को कम कर दिया जाय तो यदि वह विधेयक शासन विधान में सम्मोहन नहीं करता गविधान की २६ की धारा के अनुसार उस पर विचार करने के लिये मीनेट को दिया हुआ समय बढ़ाया जा सकता है। ऐसा करने के लिये पहले लोकसभा तदर्थ प्रस्ताव पास करेगी और यदि प्रेसीडेंट राज्य-परिषद् (Council of State) की सलाह से इस प्रस्ताव को स्वीकार कर लेता है तो प्रस्ताव के अनुसार समय कम कर दिया जाता है। ऐसी स्थिति में यदि मीनेट घटी हुई समय की अवधि के भीतर उस विधेयक को नामजूर कर दे या उसे ऐसे सम्मोहन से पास करे जो लोकसभा को स्वीकार्य न हो या न उसे पास करे न रद्द करे, तो वह विधेयक घटी हुई अवधि के समाप्त होने पर दोनों सदनों द्वारा पास सम्भवा जाता है। इस प्रकार पास हुआ विधेयक केवल ६० दिन तक मानून के रूप में लागू हो सकता है यदि इस समय के समाप्त होने से पहले ही दोनों सदन प्रस्ताव द्वारा उस अधिनियम की अवधि न बढ़ा दें। यदि

ऐसा प्रस्ताव पास हो जाय तो वह अधिनियम प्रस्ताव में दिये हुये समय तक लागू रहेगा ।

उपर्युक्त जितने सीनेट पर प्रतिबन्ध है उनसे सीनेट केवल दुहराने वाला सदन ही बन कर रह गया है जो कानूनों के बनने में देरी लगा सकता है, उन्हें रोक नहीं सकता ।

**प्रेसीडेंट के हस्ताक्षर**—संविधान में संशोधन न करने वाला जब कोई विधेयक दोनों सदनों से पास हो जाता है या पाम हुआ समझा जाता है तो प्रधानमंत्री उसे प्रेसीडेंट के सामने रखता है । प्रेसीडेंट विधेयक के प्रस्तुत किये जाने से पाच दिन पहले उस पर हस्ताक्षर नहीं कर सकता न सात दिन के बाद उस पर हस्ताक्षर हो सकते हैं । प्रेसीडेंट के हस्ताक्षर होने पर वह विधेयक कानून घोषित हो जाता है । सीनेट की पूर्व स्वीकृति लेकर सरकार पाच दिन से पहले भी विधेयक पर हस्ताक्षर करा सकती है ।

शासन-विधान का संशोधन न करने वाले विधेयक के पास होने के चार दिन के समय के भीतर यदि दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में सीनेट के बहुसंख्यक सदस्य व लोकसभा के एक-तिहाई सदस्य मिल कर प्रेसीडेंट को यह प्रार्थना भेजें कि विधेयक राष्ट्र के लिये इतना महत्वपूर्ण है कि उस पर लोकेच्छा जानना आवश्यक है तो प्रेसीडेंट उस विधेयक पर अपने हस्ताक्षर न करेगा । वह राज्यपरिषद् से सलाह लेगा और दस दिन के भीतर यह निश्चय करेगा कि वह उस विधेयक पर हस्ताक्षर कर उसे अधिनियम अर्थात् कानून घोषित करे या न करे । घोषित न करने का निर्णय हो जाने पर वह उस निर्णय की सूचना प्रधानमंत्री व दोनों सदनों के सभापतियों को भेज देता है । ऐसा विधेयक केवल तभी अधिनियम बन सकता है यदि प्रेसीडेंट के निर्णय से १८ मास के भीतर (१) संविधान की ४७ वी धारा के दूसरे अनुच्छेद के अनुसार लोक निर्गमदल द्वारा प्रजा ने उसे स्वीकार कर लिया हो, या (२) अपने विघटन व पुनर्संज्ञान के पश्चात् डेलीरियन (Dail Eireann) ने उसे फिर पास कर दिया हो । इस प्रकार स्वीकृत होने पर प्रेसीडेंट उस पर हस्ताक्षर कर उसे अधिनियम घोषित कर देता है ।

**संविधान का संशोधन**—४६ वी धारा के अनुसार निश्चित प्रणाली से

\* यदि लोकनिर्णय में पड़े हुये मतों की गणना विधेयक के विरुद्ध हो तो वह प्रजा द्वारा अस्वीकृत समझा जाता है परन्तु रुत यह भा है कि यह सन्ध्या कुन मन्त्रालयों की संस्था का एक तिहाई भाग अवश्य होना चाहिये वरना वह विधेयक स्वीकृत समझा जायगा ।

संविधान का मनोपन हो सकता है। संसदन का प्रस्ताव विधेयक रूप में पोरगभा (Dail Eireann) में धारण होता पाटिये। इस विधेयक में निराय विधानमंडलन के प्रस्ताव के दूसरा कोई प्रस्ताव न होत पाटिये। जब यह विधेयक संसद सदनों में पास कर दिया जाता है या उनमें पास हुआ सम्मता जाता है, तब यह संसद निर्णय के विषे प्रस्तुत किया जाता है। इस संसद निर्णय में दिये हुये मतों की अधिमा संख्या उम अधिनियम बनाने के पक्ष में पड़ी हो तो यह संसदन का प्रस्ताव स्वीकृत सम्मता जाता है। तब प्रेसीडेंट उम पर अपने हस्ताक्षर कर उमे अधिनियम घोषित कर देता है।

विधान की ३४-३६ की धारायें न्यायप्रबन्ध, न्यायालयों की रचना, उनके अधिकार क्षेत्र, न्यायाधीशों की नियुक्ति व अवकाशों की बातें सम्बन्ध रखती हैं।

न्यायालय दो प्रकार के हैं। एक तो प्रारम्भिक न्यायालय (जिनमें एक हाई कोर्ट जिसकी १९२२ के विधान में संशुद्ध धारियाँ प्राप्त हैं और स्थानीय क्षेत्राधिकार के न्यायालय शामिल हैं) और दूसरा पुनर्विचार न्यायालय जिसे सर्वोच्च न्यायालय कहते हैं। म. १९२२ के संविधान की अंशदा इस विधान में यह नवीनता है कि अब प्रेसीडेंट न्यायाधीशों की नियुक्ति करना है क्योंकि अब सम्राट के प्रतिनिधि का अस्तित्व नहीं रह गया है। इससे अतिरिक्त अब इन न्यायालयों के निर्णय के विरुद्ध सम्राट की परीक्ष में प्रीति करने का अधिकार भी नहीं रह गया है। इसलिये सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) के निर्णय अन्तिम निर्णय होते हैं। दूसरी बातें में, न्यायालयों के पूर्णतः अधिकार क्षेत्र व महत्ता है न्यायाधीशों की स्वनता, उनके पद की अवधि (निराय इसने कि वे दुर्गवारी सिद्ध होने पर दोना महत्ता की प्रार्थना पर प्रेसीडेंट द्वारा हटाये जा सकते हैं) व उनके वेतन की मात्रा सुरक्षित कर दी गई है।

प्रत्येक व्यक्ति का जो न्यायाधीश नियुक्त हुआ है यह वाक्य लेनी पड़ती है कि वह सर्वशक्तिमान् परमात्मा के सम्मुख यह वचन देता है कि वह बिना भय, विडोष, प्रीति या परापाल के अपन वाक्य करेगा और नामन-विधान की रक्षा व सम्बर्धन करेगा। जो न्यायाधीश नियुक्त होने से पूर्व या उममे दस दिन के भीतर ऐसी घोषणा करने से इनकार करता है वह अपने पद से हटा हुआ सम्मता जाता है।

निम्नलिखित बातें अधिनियम द्वारा नियमित रहती हैं —

(१) सर्वोच्च न्यायालय व हाईकोर्ट के न्यायाधीशों की संख्या और इनका वेतन, पेंशन व अवकाश पाने की प्राप्ति।

- (11) अन्य न्यायालयों के न्यायाधीशों की संख्या व उनकी अवधि, और  
(111) इन न्यायालयों की रचना व संगठन, क्षेत्राधिकार निश्चित करना व अन्य कार्यपद्धति सम्बन्धी मामले ।

संविधान में यह भी आयोजन कर दिया गया है कि अधिनियम द्वारा विशेष न्यायालय भी स्थापित किये जा सकते हैं जिनमें उन अपराधों की जांच होगी, जिनमें, उसी अधिनियम के अनुसार, सामान्य न्यायालय समुचित रूप से न्याय प्रत्यक्ष और शान्ति व सुरक्षा को रक्षा नहीं कर सकते । अधिनियम द्वारा इन विशेष न्यायालयों की रचना, शक्तियाँ अधिकार-क्षेत्र व कार्यपद्धति निश्चित की जा सकती हैं । संविधान से सैनिक न्यायालयों के स्थापित करने की भी अनुमति प्राप्त है । ये न्यायालय सैनिक कानून के विरुद्ध किये गये अपराधों की जांच करते हैं । इसके अतिरिक्त वे युद्ध या हिंसात्मक विद्रोह सम्बन्धी अपराधों के दण्ड का भी निर्णय करते हैं ।

### पाठ्य पुरतर्क

- Gwynn, D R —The Irish Free State 1922-27  
Macneill—Studies in the Constitution of the Irish Free State (1925)  
Phillips, W.A —The Revolution in Ireland 1906-1923  
Ryan, D —Unique Dictator-A Study of Eamon de Valera (1936)  
Sharma B M.—Recent Experiments in Constitution Making chs II (U. I. P. H Lucknow (1938)  
The Constitution of Eire (1937)  
The Statesman's Year Book (Latest Edition)

# संयुक्त-राज्य अमेरिका

## अध्याय १६

### संयुक्त-राज्य अमेरिका का मंच-शासन

“जैसे अमेरिका अंगरेजी बन गया वैसे ही उपनिवेशों में अंगरेजी संस्थाएँ अमेरिकी बन गईं। इन संस्थाओं ने पृथक पृथक उपनिवेशों के राजनैतिक जीवन की नयी स्थितियों व नई सुविधाओं के अनुकूल अपने आप को ढाल लिया; ये उपनिवेश प्रारम्भ में कठिनाइयों से लड़े, फिर विस्तृत हुए और अन्त में विजयी हुए। इन्होंने अपना अंग्रेजी स्वभाव छोड़े अमेरिकन रूप व रस प्राप्त कर लिया।”

(बुट्रो विलसन)

संयुक्त-राज्य अमेरिका नई दुनिया की सबसे बड़ी इकाई है। इसका क्षेत्रफल ३,६७३,६६० वर्ग मील है और जनसंख्या १४६,५७१,००० है। इन सत्याओं में संयुक्त राज्य के आधीन उपनिवेशों व प्रदेशों की भी सत्याएँ शामिल हैं। सभ के ४८ उपराज्या का ही कुल क्षेत्रफल २,६७३,७७६ वर्ग मील है और जनसंख्या १२२,७७५,०४६ है। यह देश पश्चिम में प्रशान्त महासागर व पूर्व में अटलांटिक महासागर के मध्य स्थित है। इसकी भौगोलिक विभिन्नता से बहुत सी राजनैतिक समस्याएँ खड़ी हुई और उसी से उन समस्याओं के सुलभाने की रीति भी निश्चित हुई। लगभग प्रत्येक राष्ट्रीय प्रश्न में भौगोलिक परिस्थिति ने संयुक्त राज्य के राजनैतिक जीवन पर अपना प्रभाव डाला है। आधुनिक युग में संयुक्त राज्य अमेरिका का ही प्रथम ऐसा उदाहरण है जहाँ ऐसी पृथक इकाइयाँ को मिलाकर एक वास्तविक जनतांत्रिक सभ राज्य की स्थापना हुई जिनके हितों का स्वतन्त्रता-युद्ध (War of Independence) से पूर्व कहीं भी मेल न होना था।

### शासन-विधान का इतिहास

पूर्वकालीन उपनिवेश—संयुक्त राज्य अमेरिका के शासन की सारा

का सबसे महान राज्य-शासन प्रयोग समझा जाता है। प्रारम्भ में घटलाटिक के तट पर अंग्रेजों द्वारा बसाये हुए १३ उपनिवेश थे। इन उपनिवेशों में अंग्रेजों के अनिखित यूरोप की कुछ दूमरी जातियों के लोग भी आकर बसे थे पर उनकी संख्या अधिक न थी। ये प्रवासी अपने साथ अपनी मातृभूमि की राज-नैतिक समस्याएँ भी लाये थे और भावनाएँ भी। इस बात का नई दुनिया के इतिहास पर बड़ा भारी प्रभाव पड़ा। ये उपनिवेश तीन प्रकार के थे—

(१) सम्राट के उपनिवेश (Crown Colonies) जिनमें न्यू हैम्प-शायर, न्यूयार्क, न्यूजर्सी, उत्तरी व दक्षिणी कैरोलीना और जॉर्जिया शामिल थे। प्रत्येक में गवर्नर शासन करता था जो सम्राट की शक्ति का प्रतीक था। उसकी सहायता बनने के लिए एक कौंसिल होती थी।

(२) स्वाम्याधीन उपनिवेश (Proprietary Colonies) जिन में पैसिलवेनिया, डेलावेयर और मेरीलेड शामिल थे। उनका शासन ऐसे व्यक्तियों के आधीन था जिन्होंने शासन करने का अधिकार प्राप्त कर लिया था। उन व्यक्तियों का इन उपनिवेशों में वही सम्बन्ध था जो सम्राट का अपने उपनिवेशों से।

(३) चार्टर उपनिवेश (Charter Colonies) इसमें रोडदीप और कनेक्टिकट शामिल थे। इनका शासन वहाँ के नागरिकों को सीधे सम्राट ने अपनी आज्ञा से सुपुर्न कर दिया था।

उपनिवेश में समानताएँ—शासन-मण्डल की साधारण विभिन्नताएँ इन उपनिवेशों में पाई जाती थी परन्तु समानताएँ अधिक थी। “सब उप-निवेशों में निर्वाचित असेम्बलियों और राजसत्ता में नियुक्त गवर्नर व उसकी कौंसिल के बीच झगडा चलता रहता था। गवर्नर को ऊपर से ऐसे आदेश मिलते थे जो प्रायः उपनिवेशों के रहने वालों के विचारा से या उनके हितों से मेल न खाते थे। उपनिवेश निवासी निस्सन्देह सम्राट के प्रतिनिधियों को हँरान करके झुद्ध करते थे। किन्तु साथ ही साथ यह भी बात थी कि जो अफसर इंग्लैंड से भेजे जाते थे वे विवेकहीन होते थे जिसका परिणाम यह होता था कि वह अनावश्यक ही अमेरिकन भावनाओं पर आघात किया करते थे।” इसका परिणाम यह हुआ था कि शासक व शासितों के हितों में बड़ा भेद सघर्ष खड़ा हो गया। अन्त में लोग असेम्बलों को अपना मित्र और गवर्नर को अपना बैरी मानने लगे। दूसरे शब्दों में, विधानमंडल लोक-प्रिय हो गई और कार्यपालिका लोक-अप्रिय बन गई। ... .. इस

साधन का एक परिणाम यह हुआ कि अमेरिकाई अर्थानु विधानमंडल का अध्यक्ष जो ग्रीवर के नाम से विख्यात था और जो गमा का नेता व सोरेन्ट्रा के नक्सि पाया हुआ गव ने कहा अपनर था, राज्य मण्डल में गव ने प्रभावशाली राजनैतिक नेता बन गया ।\*

उपनिवेश-निग्रामो अँगरेजी मंथ्याये चाहने थे—उपनिवेश निवासियों ने अपनी मातृभूमि की राजनैतिक मथ्याओं को जहा तर सम्भव हो मार, अपने नये देश में चलाने का प्रयत्न किया । उनको मत्र ने मृत्युयात् पतृय सम्पत्ति 'इंगलिस कामन ला' थी, जिमने अन्तर्गत अँगरेजी के ये मत्र मौलिक अधिकार सुरक्षित हैं जिन्हें राजा भी नहीं छीन मन्ता थीर एवं मन्थतो थे इतने आदरणीय थे कि यह माना जाता था कि ब्रिटिश पार्लियामेंट का अधिनियम भी उनसे नहीं मिला मरती । अन्त में इन्हीं अधिकारियों के ऊपर मगटा महा तर कहा कि उपनिवेशों व मातृभूमि में बिछेद हो गया । सन् १७५०-७५ के बीच में उपनिवेश-वासियों ने ब्रिटिश पार्लियामेंट की उन अधिकारों के कुचलने की अनधिकार चेष्टा के विरुद्ध अपना असन्तोष प्रकट किया । उन्होंने मन्नाट व पार्लियामेंट से मगाये हुए वरों का देना अस्वीकार कर दिया और 'बिना प्रतिनिधित्व के कोई वर नहीं' के सिद्धान्त पर अग्र गये जो अँगरेजी की राजनैतिक बाइबिल का प्रथम आदेश है ।

'मातृभूमि' के विरुद्ध युद्ध घोषणा —अन्त में सन् १३ उपनिवेशों ने इंगलैंड और उसके सम्राट के विरुद्ध युद्ध की घोषणा कर दी और ४ जुलाई सन् १७७६ को एक मत होकर यह घोषणा प्रकाशित की —

"यह कि ये समूहित उपनिवेश स्वतन्त्र व मुक्त राज्य हैं और उनका यह अधिकार है कि वह स्वतन्त्र व मुक्त रहे, यह कि वे ब्रिटिश सम्राट के प्रति किसी प्रकार की निष्ठा से प्रतिबन्धित नहीं हैं यह कि प्रेट ब्रिटन व उनके बीच राजनैतिक यातायात बन्द है और बिभकुल बन्द होना चाहिए और यह कि स्वाधीन और मुक्त राज्य होने से उन्हें मुक्त मन्वि मुलह और वे सब बातें और काम करने का अधिकार हैं जिन्हें मुक्त व स्वतन्त्र राज्य अधिकारी होने से वे कर सकते हैं ।"

इस प्रसिद्ध घोषणा में 'मुक्त व स्वतन्त्र राज्य अधिकारी होने से कर सकते हैं' शब्दों का उपनिवेशों के वैधानिक साधन पर बड़ा भारी प्रभाव पडा ।

\*उसी पुस्तक में पृ० १६ ।

वनाडा में पैमानाक और मारतवर्ष में बी० बी० फटेक का भी पैमा ही उदाहरण है ।

उसी पुस्तक में पृ० २१ ।

अपनी स्वतंत्रता की घोषणा करने के बाद तुरन्त ही उपनिवेश-वासियों ने सत्र से प्रथम अपना ध्यान सगठित होकर युद्ध करने की ओर दिया। इस अभिप्राय की मिट्टि के त्रये उन्होंने जून मन् १७७६ को एक समिति नियुक्त कर मघ की नियमावली का लेख बनवाया। इस नियमावली को राज्यों की कांग्रेस ने १५ नवम्बर सन् १७७७ को स्वीकार किया। यद्यपि इस नियमावली को अनुसमर्थन (Ratification) अर्थात् अनुमोदन सब राज्य १७८१ से पूर्व न कर पाये किन्तु उसको कांग्रेस में पास होने के बाद तुरन्त ही लागू कर दिया गया। इस नियमावली की पहली धारा से सघ का नाम 'संयुक्त-राष्ट्र अमेरीका' रख दिया गया। यही नाम अब तक ज्यों का त्यों चला आ रहा है। दूसरी धारा में यह लिखा था कि प्रत्येक राज्य अपनी उस स्वतंत्रता व सत्ता, और हर प्रकार की शक्ति व अधिकार का स्वाधीन है जिसको सब स्थापित कर संयुक्त-राज्य की कांग्रेस को नहीं सौंपा गया है। इससे स्पष्ट है कि राज्य अपने व्यक्तित्व की रक्षा करने में कितने सदेही व सावधान थे और वे कुछ मिश्रित उद्देश्य की पूर्ति के लिये ही सगठित हुए जो तीसरी धारा में दिये हुये थे। तीसरी धारा यह थी पूर्ववर्णित राज्य इसके द्वारा पृथक् रूप के पारस्परिक मित्रता सुरक्षा अपनी स्वतंत्रता की रक्षा और पारस्परिक सामान्य हितपूर्ति करने वाले दृढ़ सगठन में प्रवेश करते हैं और यह प्रतिज्ञा करते हैं कि धर्म, सत्ता व्यापार या और किसी महान म किये हुये आक्रमण किये जाने पर या बल प्रयोग किया जाने पर वे एक दूसरे का सहायता करेंगे। कांग्रेस ही एक एकी सार्वजनिक सत्ता थी जिसकी स्थापना की गई। इसमें प्रत्येक राज्य के प्रतिनिधि थे। कम से कम दो और अधिक से अधिक ७ प्रतिनिधियों को भजने का अधिकार प्रत्येक राज्य को मिला हुआ था। प्रत्येक राज्य को केवल एक मत ही देने का अधिकार था चाहे उसके प्रतिनिधियों की संख्या कुछ भी हो। राज्य के प्रतिनिधियों का बहुमत राज्य की इच्छा का द्योतक समझा जाता था। यदि किसी राज्य के प्रतिनिधियों में दोनों ओर के मत बराबर होने थे तो राज्य का मत रद्द समझा जाता था। कांग्रेस के अविवेशन काल के अतिरिक्त समय में एक समिति कायसंचालन करती थी। इस समिति में प्रत्येक राज्य का एक प्रतिनिधि होता था और यह समिति वह सत्र कार्य कर सकती थी जिसको करने का अधिकार कांग्रेस को प्राप्त था। कांग्रेस अपना सभापति जिसे प्रेसीडेंट कहा जाता था स्वयं चुनती थी। किन्तु प्रेसीडेंट को कार्य संचालन का अधिकार न दिया गया था क्योंकि वे यह नहीं चाहते थे कि प्रेसीडेंट के रूप में उन पर दूसरे प्रकार का राजा बैठा दिया जाय। ॥३॥



यह वास्तविक स्थायी संघ न था—निम्नन्देह उपनिवेश-वासियों को दृष्टा तो यही थी कि एक स्थायी संघ की स्थापना हो “परन्तु संविधान को जो नियमावली बनाई गई उसमें राज्यों का वास्तविक अनुवर्णन नहीं हुआ। प्रारम्भ में ही वे बाबू की रग्गी के समान थे जो बिम्बी की बाँध मक्खन में घूमरथ थी।.....उनके नियमों के अनुगार बाँधे संघ की शक्ति को कार्यान्विन करती थी। बाँधे की मर्मितियाँ ही हम संघ के कार्यकारी व व्यापारी सम थे। वास्तव में हमें कार्यकारी शक्तों की आवश्यकता ही न थी क्योंकि हमें कार्य संचालन के कोई अधिकार ही न थे। हमारा काम केवल परामर्श देना था न कि आदेश देना। यह राज्यों का हर शक्ति में मुँह देगती थी। संघ का संविधान केवल एक अन्त-राष्ट्रीय समझौते के समान था।”<sup>१</sup> कोई भी महत्वपूर्ण प्रस्ताव संघ द्वारा पास न समझा जाता था जब तक कि ६ राज्य उससे सहमत न हों। कई राज्यों ने अपने प्रतिनिधि ही न भेजे थे इस लिये संघ का योगावर्षण जाता रहा और बाँधे की शक्ति भी जानी रही। बाँधे राज्यों से मुद्रा, माँग सबती थी पर उन्हें देने पर बाध्य न कर सकती थी, यह उनसे सेना की माँग कर सकती थी परन्तु उसके पास कोई ऐसा साधन न था जिससे वह उन्हें उस माँग को पूरा करने पर बाध्य कर सकती। यह सधि व समझौता कर सकती थी पर उसकी शर्तों का पूरा करना राज्यों पर छोड़ना पड़ता था। यह ऋण ले सकती थी किन्तु उसे चुकाने के लिये उसे राज्यों पर निर्भर रहना पड़ता था। यह एक ऐसी संस्था थी जिसे बहुत से विस्तृत अधिकारों से विभूषित किया जाता था परन्तु उन्हें कार्यान्वित करने की शक्ति नहीं दी गई थी। बाँधे केवल परामर्श देने वाला संस्था ही थी। मुद्रा समाप्त होने के पश्चात् यह राज्यों को एक सूत्र में बाँधने में असफल रही।

“इस काम करने की असमर्थता के कारण ही वर्तमान अधिक पूर्ण व अधिक दृढ़ राज्य संगठन की स्थापना सम्भव हुई”<sup>२</sup> मेरीलैंड (Maryland) और वर्जिनिया (Virginia) के राज्यों में पोटोमैक (Potomac) नदी में नौका चलाने के सम्बन्ध में झगडा हो गया। इस झगडे को निवटाने के लिये जो कमिशनर नियुक्त किये गये उन्होंने यह सिफारिश की कि एक दूसरा कमीशनर नियुक्त किया जाय जो दोनों राज्यों से लगाये हुये आयात-निर्यात-करों के प्रश्न में छानबीन करे। इस पर वर्जिनिया ने व्यापार मन्त्री संघ के अधिकारों को अधिक विस्तृत करने पर विचार करने के लिये एक

१ विलसन-दी गेट (१६०० की आवृत्ति) पैरा १०६७

२ उसी पुस्तक में पैरा १०६६

सम्मेलन बुलाया। सन् १७८६ में यह सम्मेलन एनापोलिस नगर में हुआ जिसमें केवल पांच राज्यों ने ही अपने प्रतिनिधि भेजे। सम्मेलन ने अन्य प्रतिनिधियों के आने का इन्तजार न करके एक प्रस्ताव स्वीकार किया और सम्मेलन समाप्त कर दिया। प्रस्ताव यह था कि वाप्रेस मंत्र राज्यों के प्रतिनिधियों का एक सम्मेलन फिलाडेलफिया नगर में बुलावे जो सघ के विधान में संशोधन करने के प्रश्न पर विचार करे क्योंकि उससे बिना इसकी राय में सघ का शांति पूर्वक चलना असम्भव था।

फिलाडेलफिया सम्मेलन—तदनुसार कांग्रेस ने सन् १७८७ का प्रसिद्ध फिलाडेलफिया सम्मेलन बुलाया। सम्मेलन में जो प्रतिनिधि उपस्थित हुये वे सब लोक-कार्य में अनुभवी व्यक्ति थे इसलिये उन्होंने सारी समस्या को घटे अच्छे ढंग से वस्तुस्थिति को देखते हुये मुलभूत आरम्भ किया। उनका उद्देश्य "एक दृढ़ केन्द्रीय सरकार की स्थापना करना था जिसके साथ साथ राज्य की अधिक से अधिक स्वतन्त्रता भी सुरक्षित रहे। कई दिनों के वाद-विवाद के पश्चात् उन्होंने सन् १७८७ के संविधान का मसविदा तैयार किया। इस संविधान ने संयुक्त राज्य की सरकार का रूप ही बदल दिया क्योंकि इससे केन्द्रीय सरकार को सीधे उपराष्ट्रों के नागरिकों से सम्बन्ध स्थापित करने की शक्ति प्रदान कर दी गई।

### १७८७ का शासन-विधान

इस मसविदे को कांग्रेस ने राज्यों की स्वीकृति के लिये भेजा और जून २१, सन् १७८७ को जब नये उपराज्य (न्यू हैम्पशायर) ने इसे स्वीकार कर लिया तो तुरन्त ही नौ उपराज्यों में इसे लागू कर दिया गया। इस नये शासन-विधान के अन्तर्गत प्रथम कांग्रेस का अधिवेशन ४ मार्च सन् १७८८ को हुआ।

विधान सर्वोच्च अधिनियम है :—इस संविधान का सबसे महत्वपूर्ण भाग इसकी प्रस्तावना है। इस प्रस्तावना में कहा गया है कि सब राज्यों की प्रजा संयुक्त-राज्य अमेरिका के लिये यह संविधान स्थापित करती है। पूर्ववर्ती सघ के संविधान की अपेक्षा नये विधान में यह एक महत्वपूर्ण सुधार था क्योंकि पुराने विधान में लोकमत को कोई स्थान न दिया गया था। दूसरी महत्वपूर्ण बात छठे अनुच्छेद की धारा २ में दी हुई है जिसमें कहा गया है कि यह संविधान और इसके अन्तर्गत बनाये हुये निबन्ध व वे सब सधिया संयुक्त-राष्ट्र अमेरिका की सत्ता के अन्तर्गत की जायेंगी, राष्ट्र का सर्वोच्च अधिनियम समझी जायेंगी। प्रत्येक उपराष्ट्र में न्यायाधीश उनके प्रावधानों

के अनुसार निर्णय दिया करने वाले अंगरेजों का विधान का कोई विवरण उल्लेख नहीं किया है।" इस भाग में संविधान बहुत ही सुरक्षित और मजबूत बताया गया है। दूसरी ओर, जहाँ जहाँ मजबूत के साथ विरोध आंगरेजों के मानव का संविधान में विचार नहीं होता है, संविधान की ही विजय होती है, और एंग्लो-मामनो में अन्तिम निर्णय सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) के पास में रहता है जो पूर्णतया स्वतन्त्र न्यायालय है।

**शासन-विधान की अन्य विशेषताएँ—**यह शासन विधान आधुनिक राष्ट्रों के संविधानों में सबसे अधिक महत्वपूर्ण है। अमेरिकी ने इसमें दो प्रमुख सिद्धान्तों की सुरक्षा रखा है, पहला लोकतन्त्र का दूसरा मजबूत में उपराष्ट्रों की स्वायत्तता। उन्होंने इसमें पूर्णतया सविन-विभाजित के सिद्धान्त को अपनाया है। शासक शक्त को तीन श्रेणियों में बाँट दिया, विधायिका, कार्यकारी, न्यायिक शक्तें एक दूसरे से विपरीत पक्षों पर हैं। यह बहुत ही गठित परिवर्तनशील संविधान है। अब तक केवल २२ ही संशोधन इसमें किये हैं। इसमें 'चैक और बैलेंस' (system of checks & balance) रखी गई है। इससे कुछ संविधानों की आलोचना की जाती है जैसे, मीनेट की संविधान नियमित करने की शक्ति प्रदान करना उचित नहीं समझा जाता। किन्तु यह ध्यान में रखने की बात है कि सन् १७८७ के विधान निर्माण के समय की परिस्थितियों का सामना करने के लिए योजना बना रहा था इसलिए 'बल' की सरकार को आज के मापदण्ड से मजबूत है। संविधान का मजबूत बहुत अमूल्यपत्रन सिद्ध नहीं हुआ है और इसके बनने के समय ने राज्य की उत्तरोत्तर वृद्धि हुई और वह समृद्धिवादी हुआ। यह सब है कि प्रायः १६० वर्षों के इस लम्बे समय में अथवा विवाद नहीं हुए और यह प्रतीत हुआ था कि सन् १८६१ का गृहयुद्ध मजबूत की नितर नितर कर दिया किन्तु फिर भी इसका कुछ महत्वपूर्ण संशोधन सहित अब तक बराबर बना रहना इस बात का प्रमाण है कि यह फार्म के शासन विधान से अधिक दृढ़ है क्योंकि उसने ही समय में फार्म के शासन विधान में बड़ी बड़ परिवर्तन हो चुके हैं।

## संघ-सरकार की शक्तियाँ

संयुक्त राज्य अमेरिका की संघ-सरकार की शक्तियाँ निश्चित रूप से

स्विर की हुई है जिन्हें उम सरकार के भिन्न-भिन्न अंग कार्यान्वित करने हैं। विधायिनी सभ, अर्थात् कांग्रेस (जिसमें सीनेट व प्रतिनिधि सदन दो गभाये हैं) की प्रथम अनुच्छेद की द्वाी धारा के अनुसार निम्नलिखित शक्तियाँ हैं—

विविध प्रकार के कर लगाना और मुद्रा एक्त्रित करना, ऋण चुकाना समुक्त-राज्य की सुरक्षा और सार्वजनिक हित साधन का प्रबन्ध करना, किन्तु सत्र प्रकार के कर सारे समुक्त-राज्य में एक समान होंगे।

समुक्त-राज्य की सम्पत्ति के आधार पर ऋण लेना।

विदेशी राष्ट्रों से उपराष्ट्रों के बीच व मूल निवासियों के व्यापार सम्बन्धी नियमन करना।

नागरिक बनाने व दिवालिया निश्चित करने बाने एक समान नियम व अधिनियम सारे समुक्त राज्य के लिये बनाना।

मुद्रा बनाना, उमरा मूल्य स्वर करना, विदेशी मुद्रा का मूल्य स्वर करना, और माप तौल स्वर करना।

समुक्त राज्य के नयली प्रचलित मुद्रा व ऋण के प्रमाणपत्रों को बनाने पर दण्ड का विधान करना।

डाकघर स्थापित करना और डाक मार्ग बनवाना।

सर्वको व धैज्ञानिका को अपने लेख व अन्वेपण के उपयोग का कुछ समय के लिय अनन्य अधिकार देकर उपयोगी बला व विज्ञान की उन्नति करना। सर्वोच्च न्यायालय से छोट मध न्यायानय स्थापित करना।

समुद्री तूट-पाट की स्धारणा करना व उमके निये दण्ड का विधान करना, अन्त राष्ट्रीय अधिनियम के विरुद्ध विषे अपराधों के लिये दण्ड देना।

युद्ध की घोषणा करना, बदला लेने के आज्ञापत्र देना और युद्ध में प्राप्त सम्पत्ति के सम्बन्ध में नियम बनाना।

सना एक्त्रित करना व सिधित करके तैयार रखना। किन्तु इस काम के लिये दो वर्ष से अधिक समय के लिये एक साथ मुद्रा का आयोजन नहीं हो सकता।

जल सेना संगठित कर उसका भरण पोषण करना।

स्वयल सेना व जल सेना के शासन व नियमन सम्बन्धी नियम बनाना।

सत्र के अधिनियमों को कार्यान्वित करने के लिये, विद्रोह को दबाने के लिये, और आक्रमण से रक्षा के लिये सेना बुलाने का आयोजन करना।

सेना को मगटिश, शिक्षित व सुशिक्षित पत्रों से उचित उम्र भाग पर नियंत्रण रखने का आयोजन करना जो मनुष्य राज्य की सेवा में उपयोग किया जा रहा है। उपराज्यों को, बने हुए सेना के भाग को, बायेंम द्वारा निश्चित शिक्षण के अनुसार शिक्षित करने का व सेना के अफसरों को नियुक्त करने का अधिकार देना।

ऐसे जिले में जिनका क्षेत्रफल १० वर्ग मील से अधिक न हो, जिनको उपराज्यों के साथ सरकार के गुप्तद्वार दिया हो व बायेंम ने स्वीकार कर लिया हो, और इस प्रकार स्वीकृत होकर जो साथ सरकार का विभाग-स्थान बन गया हो, उनमें अन्य रूप में सामग्री करना। देगा ही सामग्री उन सब जगहों में करना जो साथ सरकार ने उपराज्यों की विधानमंडल की सम्मति से जारी की हो और जिनमें जिले, बन्दरगाहों, धर्मशास्त्र, बन्दरगाह व दूसरी आवश्यक इमारतें बनी हो। और उन सब निरर्थक की बनाना जो पूर्वोक्त शक्तियों की मायामित करने के लिये आवश्यक व उचित है और उन दूसरी शक्तियों की मायामित देने के लिये आवश्यक व उचित है जो संविधान ने समुक्त-राज्य की सरकार या उसके किसी शासन विभाग या अफसर में विहित कर दी हो।

प्रथम अनुच्छेद की ६ वीं धारा न केवल-मह प्रतिबन्ध लगा कर बायेंम की शक्तियाँ और भी कम कर दी हैं जैसे —

(१) जब तक वास्तव में विद्रोह या आतंकवाद न हुआ हो बायेंम अफसरों को न्यायालय में उपस्थित किये जाने का आदेश दिलवाने की सुविधा को स्थगित नहीं कर सकती।

(२) यह कोई गतानुदर्शी अधिनियम पास नहीं कर सकती।

(३) यह उच्चता की कोई उपाधि नहीं दे सकती।

सन् १७८७ में जब संविधान का निर्माण हुआ नागरिकों के अधिकारों को संविधान में घोषित करने का प्रश्न इतना महत्वशाली न हुआ था क्योंकि उस समय साथ सरकार की शक्तियों के विरुद्ध उपराज्यों के क्या अधिकार होने चाहिये, यह प्रश्न अधिक महत्व रखता था। चार वर्ष बाद सन् १७९१ में लगभग १० सप्ताहों में संविधान में किये गए जिनमें से नौ सप्ताहों से नागरिकों के अधिकार प्रत्याभूत (Guaranteed) हुये और इस प्रकार साथ सरकार की स्वेच्छाचारिता पर अनुश्रुति रख दिया गया। इन सप्ताहों से निम्नलिखित बातें निश्चित हो गईं —

(१) वाप्रेस ऐमा बोर्ड अधिनियम न बनायेगी जिमने कोई धर्म विनोद प्रतिष्ठित होता हो या स्वतंत्रता पूर्वक उमरे अनुसार प्रचारण करने पर रोक लगती हो, या बहालता देने, छापने व प्रकाशित करने, या जनता के शान्ति पूर्वक समुदाय बनाकर रहने या सरकार में अपनी तरफ़ीकी की शिक्षा-यन करने की स्वतंत्रता कम होनी हो ।

(२) स्वतंत्र राज्य की रक्षा के निचे शिक्षित मेना आवश्यक होने से जनता का अपने पास अस्त्र रखने का अधिकार नहीं छीना जायेगा ।

(३) शान्ति के समय में कोई सैनिक किसी घर में उमरे स्वामी की सम्मति के बिना न प्रयास जायेगा और युद्ध समय में भी सिवाय अधिनियमानुसार डग के किसी दूसरे डग पर कोई सैनिक न बसाया जायगा ।

(४) किसी व्यक्ति का शरीर घर, उमरे वागज व सामान बिना प्रारण न कुच विचा जा सपना है न उनकी तलाशी ली जा सकती है ।

(५) तरह-या या अन्य बदनाम करन वाले अपराधों की जाच पचो द्वारा होगी ।

(६) सब अपराधी अभियोगों की जाच जल्दी से जल्दी खुले डग पर निरपेक्ष पचो द्वारा होगी ।

(७) २० डालर से अधिक मृत्यु के अभियोगों में पचो द्वारा जाच होने का अधिकार सुरक्षित रहेगा ।

(८) बहुत अधिक जमानत न मागी जायगी न बहुत अधिक जुर्माना दिया जायगा और न निदयतापूर्ण या अमाधारण दण्ड ही दिया जायगा ।

(९) शासन में किसी अधिकार की गिनती हो जाने का यह अर्थ न लगाया जायगा कि बचे हुए जनता के अधिकार मान्य नहीं हैं या वे कम आदरणीय हैं ।

सन् १८७० में पास हुये १५वें संशोधन में यह कहा है कि संयुक्त-राज्य के किसी नागरिक को मताधिकार से वंचित न किया जायगा न उस अधिकार को सीमित किया जायगा बल्कि यह किसी विशेष जाति, वर्ण का है या पूर्व दासता की स्थिति में रहा है । सन् १९२० में किये गये १९ वें संशोधन से स्त्री पुरुष दोनों को मताधिकार दे दिया गया ।

शक्तियों की सीमा स्थिर करना.—सन् १७९१ में हुये संविधान के दसवें संशोधन में कहा गया है कि संविधान ने जिन शक्तियों को संघ सरकार के सुपुर्दे नहीं किया है व जिन शक्तियों का उपराज्य द्वारा कार्यान्वित किये

जाने का सविधान ने निषेध किया गया है। सविधानी उपराज्यों या जनता के लिये सुरक्षित है। किन्तु मध्य सरकार की सविधान पर इन मध्य प्रतिपक्षों ने रहते हुये घोर घोर सविधानी उपराज्यों को दिये जाने पर भी मध्य सरकार की सविधानी धीरे-धीरे कई कारणों सेन बढ़ती जा रही है। पटना वायव्य यह है कि न्यायाधीश मानव की अभ्यक्षता में सर्वोच्च न्यायालय ने सर्व-सिद्धि सविधानों का मित्रान प्रतिपादन किया घोर सविधान की धाराओं का संग्रह आधार सर्व सगाया कि वैन्द्रीय सरकार की प्रत्यक्ष सविधानी बना दिया। दूसरे सत राष्ट्रीय सम्बन्धों के बढ़ने और सत राष्ट्रीय व्यापार की उत्थिति होने में मध्य सरकार ने बिना उपराज्यों के सविधानों के समर्थकों को सत्रमस लिये अपनी सविधानों को बहुत बड़ा किया है। तीसरे सविधानों की व्यवहार में माने में जो अनुभव हुआ उसीने पन्थपन्थ जो मनुष्य लिये मये उनमें सत्र सरकार की सविधान बढ गई। उदाहरण के लिये, प्रथम अनुच्छेद की नवी धारा के पैरा ८ को लीजिये। इसने अनुसार मध्य सरकार कुछ बड़ी शक्तों को प्राप्त करने पर ही प्रत्यक्ष कर लगा सकती थी, किन्तु १६ वें संशोधन ने यह शक्ति हटा दी और काँग्रेस को यह सक्ति दे दी कि वह किसी प्रकार में प्राप्त हुई आमदनी पर कर लगा सकती है और इस तरह ने प्राप्त धन को किसी भी कारण या सख्या का ध्यान रख उपराज्यों में न बाटा जायगा। अन्तिम कारण यह है कि सगर की परिस्थिति ही कुछ समय में ऐसी हो गई है जैसे, प्रजात महासगर की समस्या, प्राथिक मकद और सत राष्ट्रीय व्यापार, कि उपरा प्रभाव मध्य राष्ट्रीय पर पडा है और परिणाम-स्वरूप सत्र सरकार न प्रजा की सस्पष्ट सम्मति से अधिकारधिक सक्ति अपने हाथ में कर ली है।

### मध्य-विधानमण्डल

संयुक्त राज्य अमेरिका की काँग्रेस मध्य की विधायिनी शाखा है। इसमें दो सदन हैं, एक प्रतिनिधि सदन और दूसरी सीनेट अर्थात् राज्य-परिषद्। इन दोनों सदनों की सविधान रचना व पारस्परिक सम्बन्ध मूल विधान (१७८७) के प्रथम अनुच्छेद और १९१३ व १७ वें संशोधन में दिये हुये हैं।

; प्रतिनिधि सदन ( House of Representatives ) काँग्रेस का निचला सदन है जिसके सदस्य जनता से सीधे निर्वाचित होते हैं। प्रारम्भ में यह आयोजन था कि प्रत्येक २०००० नागरिका की सख्या एक प्रतिनिधि चुनेगी, किसी भी उपराज्य का कम से कम एक प्रतिनिधि अवश्य चुना जायेगा और यह कि प्रति १० वर्ष की गणना द्वारा प्रतिनिधियों की

संख्या कम या अधिक भी जायगी हालांकि निर्वाचनों के प्रतिनिधियों की संख्या का अनुपात मात्र उपराज्यों में एका समान ही होगा। तदनुसार प्रतिनिधियों की प्रारम्भिक संख्या जो ६५ थी प्रति दस वर्ष के बाद बढ़ती गई क्योंकि नये उपराज्य सभ में आते गये और पुरानों में जनसंख्या बढ़ती गई। १४वें सशोधन से निर्वाचन-संख्या कुछ परिवर्तन किये गये क्योंकि आगामी इतनी तेजी से बढ़ी कि यदि २०००० निर्वाचक एक एक प्रतिनिधि चुनते तो प्रतिनिधि सदन में सदस्यों की संख्या इतनी अधिक हो जाती कि उसको सभालना और कार्य संचालन करना कठिन हो जाना। आगार की वर्तमान संख्या ४३५ है जो सन् १९१० की जनगणना के आधार पर निश्चित की गई है। सन् १९४१ की जनगणना के अनुसार प्रत्येक प्रतिनिधि ३०२, ६८२ मतधारकों का प्रतिनिधित्व करता है। यह ४३५ सदस्य विविध उपराज्यों से इन सदस्यों में निर्वाचित होकर आते हैं। अलाबामा ६, ऐरोसोना २, अर्नेसास ७, कैलीफोर्निया २३, कालोरोडो ४, कनेक्टिकट ६, डेलaware १, फ्लोरिडा ६, जीजिया ११, इदाहो २, ईलियोनिस २६, इन्डियाना ११, आइओवा ८, कन्सास ६, केंटकी ६, लुइसियाना ८, मेन ३, मेरीलैंड ६, मैसाचूसेट्स १४, मिचिगन १७, मिनेसोटा ६, मिसिसिपी ७, मिस्सौरी १३, मोन्टाना २, नेब्रास्का ४, नेवादा १, न्यूहैम्पशायर २, न्यूजर्सी १४, न्यूयॉर्क २, न्यूयॉर्क ८५, नॉर्थकैरोलीना १०, नॉर्थडैकोटा २, ओहियो २३, ओक्लाहोमा ८, ओरीगन ४, पेनसिलवेनिया ३३, रोड आइलैंड २, साउथ कैरोलीना ६, साउथ डैकोटा २, टेनीसी १०, टेक्सास २१, उटा २, वर्मोन्ट १, विरजीनिया ६, वाशिंगटन ६, पश्चिमी विरजीनिया ६, विसकॉन्सिन १० और व्योमिंग १।

**निर्वाचन क्षेत्र**—राष्ट्र प्रत्येक उपराज्य से चुने जाने वाले प्रतिनिधियों की संख्या निश्चित करती है किन्तु उन प्रतिनिधियों को चुनने के लिये निर्वाचन क्षेत्रों का परिमिति प्रत्येक उपराज्य अपने आप करता है। इस कार्य में उपराज्य का विधानमण्डल प्रायः किसी राजनीति पक्ष के लाभार्थ निर्वाचन क्षेत्रों में परिवर्तन कर दिया करती है। उदाहरण के लिये यदि परिसीमन विधायक पर विचार करते समय विधानमण्डल में रिपब्लिकन (Republican) पक्ष का बहुमत है तो वे लोग डेमोक्रेटिक (Democratic) पक्ष के बहुमत वाले जिलों को मिलाकर कम से कम निर्वाचन क्षेत्रों में इकट्ठा कर देंगे जिससे आने वाले निर्वाचन में अधिक से अधिक निर्वाचन क्षेत्रों से रिपब्लिकन (Republican) प्रतिनिधि चुने जायेंगे। जब डेमोक्रेट



(Democrat) तथा वा बहुत होता है जो वे भी अपने तथा में इसी प्रकार निर्वाचन क्षेत्रों का परिमोचन करते हैं। मगर जागृत्या, वे आधार पर गण्यता होता है इसलिए उदाहरणों के प्रतिनिधियों की मर्या में बड़ा अन्तर देगने को मिलता है, उदाहरणार्थ, पूरे व्योमिंग (Wyoming) उपाय्य में केवल एक प्रतिनिधि चुना जाता है क्योंकि इसकी जनसंख्या २४०,७८२ (१९८० की जनगणना) है किन्तु न्यूयार्क (New York) नगर २४ प्रतिनिधि चुना है।

**मतदाताधिकार—**२१ वर्ष की आयु के नागरिक अधिकार-प्राप्त मर व्यक्ति मत दे सकते हैं। सदन की अवधि दो वर्ष है इसमें दो वर्ष पदान् नये प्रतिनिधियों का चुनाव होता है। यह चुनाव नागरिकता में होता है किन्तु नये प्रतिनिधि अपनी ३ जनवरी को जारी मर्या में उरता स्थान पाने हैं तथा कि इसी दिनांक में नये सदन का जीवन प्रारम्भ होता है।

**स्थानीय प्रतिनिधित्व—**प्रतिनिधि जिन क्षेत्रों में निर्वाचित होते हैं उन्हीं में निवासी भी होते हैं इसलिए वास्तव में वे उा क्षेत्र का प्रतिनिधित्व करते हैं हालांकि ऐसे क्षेत्र में जो इतना उन्नत नहीं हैं एक योग्य व्यवस्थापक उत्पन्न कर सके इस पद्धति के कारण अयोग्य व्यक्ति का निर्वाचन करना पड़ता है। इस पद्धति से बहुत से योग्य व्यक्ति प्रतिनिधि बनने में बाधित रह जाते हैं। प्रायः ऐसा होता गया है कि कुछ क्षेत्रों में बड़ा से योग्य व्यक्ति मिलते हैं और दूसरों में कोई भी नहीं होता। अतएव जब कई उम्मेदवार अपने क्षेत्र में हार जान से प्रतिनिधि नहीं चुना जाता तो उमने लिए कोई दूसरा क्षेत्र नहीं रह जाता। यह ठीक है कि लोकरसभा में सदस्य व्यवहार-कुशल, अनुभवी व स्वामाधिक सामर्थ्य के व्यक्ति होते हैं जिनमें प्रायः से अधिक विश्वविद्यालय के स्नातक होते हैं। फिर भी वांछित की मर्यादा योग्य व्यक्तियों की अधिक संख्या को बाधित नहीं करती। कारण यह है कि इन प्रतिनिधियों से मतधारक सब प्रकार की आशा रखते हैं। कोई पेशना चाहता है तो कोई पदवी, तीसरा अपने उद्योग में सहायता और इनके प्रतिरिक्त स्थानीय काम के लिए उन्हें राजकीय अनुदान दिलाने का प्रयत्न भी करता पड़ता है। यह सब काम बड़ा उन्नताने वाला और अस्विकर होता है।

**प्रतिनिधियों का पारिश्रमिक—**प्रत्येक प्रतिनिधि को १२५०० डालर वार्षिक आय मिलती है, २५०० डालर अनाउन्स और ३००० डालर एवं बर्क रखने के लिए मिलते हैं, वागज वगैरह लेसन सामग्री के लिए १२५ डालर और सफर खर्च २० सेंट (Cent) प्रति मील के हिसाब से दिया जाता

हैं। अन्तिम मद् में ही प्रशान्त महासागर के तट से आने वाले प्रतिनिधि का भत्ता २५०० डॉलर हो जाता है। यह प्रतिनिधि सदन दुनिया में सब से अधिक व्यय-साध्य व्यवस्थापक सस्या है। प्रतिनिधियों को अपने पत्र आदि बिना डाक खर्च दिए भेजने का अधिकार है। सदन को जाते समय वहाँ से लौटते समय उनको किसी अपराध के लिए पकड़ा नहीं जा सकता। जब तक अपराध देशद्रोह, विद्रोह या हत्या की श्रेणी का न हो। उन्हें सदन में बोलने की स्वतन्त्रता रहती है परन्तु अमर्द्र बचनों के लिए किसी भी सदस्य को सदन के दो तिहाई सदस्यों की सम्मति से बाहर निकाला जा सकता है।

सदन अपनी कार्यपद्धति स्वयं निर्धारित करता है—सदन की अपनी कार्यपद्धति पर पूर्ण स्वत्व प्राप्त है। यह अपनी कार्यवाही का दैनिक लेख रखता है जिसे समय समय पर छाप कर प्रकाशित किया जाता है। कभी कभी जब कार्यवाही गुप्त रखन का निश्चय किया जाता है तो उसका विवरण प्रकाशित नहीं होन दिया जाता। वार्षिक अधिवेशन दिसम्बर मास में प्रथम सोमवार को प्रारम्भ होता है। सदन के निजी डाकघर, भोजनालय व कार्यालय होते हैं।

सदन के अफसर—नया सदन निर्वाचन होने के पश्चात् ३ जनवरी को अपनी प्रथम बैठक करता है और सबसे पहला काम स्पीकर (सभापति) क्लर्क, चैपलैन, पोस्टमास्टर, सार्जेंट-एट-आर्म्स व ड्यारपाल को चुनना होता है। यह चुनाव पक्ष प्रणाली पर ही होता है। प्रत्येक पक्ष अपने अपने उम्मेदवार खड़ा करता है और बहुमत वाल पक्ष की जीत होती है। निर्वाचित स्पीकर रीत्यानुसार सदन के सब से पुराने सदस्य से शपथ दिलाने की प्रार्थना करता है। बड़ी हर्ष ध्वनि के मध्य जब चारों ओर से अभिवादन सूचक हमाल हिलते होने हैं और चित्रकारों के कैमरों की ध्वनि गूँजती है, वह क्लर्क ने पदसूचक हथौड़ा लेता है। उसके पश्चात् कुछ थोड़े से शब्दों में सदस्यों की धन्यवाद देकर स्पीकर के कर्तव्य को मुचार रूप में पूरा करने की शपथ लेता है। उसने पश्चात् वर्गानुसार सदस्यों के नाम पुकार कर उन्हें शपथ लेने को कहा जाता है। जब सब सदस्य शपथ ले चुकते हैं तब कुछ दूसरे अफसर चुने जाते हैं। उमने पश्चात् सदन के सगठित हो चुकने की घोषणा कर दी जाती है।

पहल जब सदस्यों की संख्या कम थी प्रत्येक प्रतिनिधि के लिए एक कुर्सी व मेज मिलती थी जिस पर रक्कर वह अपनी लिखा पढ़ी व दूसरा काम कर सकता था, किन्तु अब संख्या के बढ़ जाने से सदन में स्थान की कमी

हो गई थी और स्पीकर को चुनने में पट्टिनाई भी होने लगी। अतएव मेज़ पर मदन ने हटा दी गई है। पूरे समय में स्पीकर (Speaker) को कई काम करने का अधिकार था, यहाँ तक कि मदन की समिति का भी वहीं नियुक्त करता था। यह दाना सचिवालय का कि उसे 'तार' की पदवी दी जाने लगी थी। विन्सु रंगन (Cannon १८६६-१८११) के स्पीकर निर्वाचित होने के बाद मदन ने इस निरवृत्तता को समाप्त करने का प्रयास किया। श्री रंगन तब तक नहीं देते कि 'स्पीकर मदन की ही बटुन की है और मदन अब बाह्य सत्र उगने महत्व को गिरा जाता है।'

**मदन की समितियाँ**—मदनों को मन्त्राधीन होने के कारण समिति पद्धति द्वारा काम करने की चेति घटती जाती है। सभी समितियों की संख्या १६ है जिनमें बहुसंख्यक व अल्पसंख्यक दोनों पक्षों के सदस्य होते हैं। ये समितियाँ स्थायी समितियाँ रहती हैं। विन्सु उनमें से कुल ६ या ७ समितियाँ ही उल्लेखनीय हैं। सबसे प्रभावपूर्ण नियोजन विनियोग समिति (Appropriation Committee) और मागम समिति (Ways & Means Committee) ही हैं। छोटी समितियों की बैठकें मुश्किल में हुआ करती हैं। समितियों का महत्व सदन में विचाराधीन विधेयक या प्रस्ताव पर निर्भर रहता है, जब जेमा विधेयक या प्रस्ताव विचाराधीन होता है उस समय उस विषय से सम्बन्धित समिति महत्वपूर्ण बन जाती है।

**व्यवस्थापन कार्य प्रणाली**—प्रत्येक विधेयक प्रथम वाचन के पश्चात् रिपोर्ट प्रस्तुत करने के लिए उससे सम्बन्धित समिति के सुपुर्दे हो जाता है। समिति उसकी परीक्षा व सुधार करना आरम्भ करती है। समिति से लौटने पर पाँच सूचियों में से एक में इसका नाम रखा जाता है। इनमें पहली सूची जिसका नाम सभ सूची (Union Calendar) है सारे सदन की समिति से सम्बन्ध रखती है। यह समिति उन विधेयकों पर विचार करती है जो आरम्भ में सम्बन्ध रखते हैं और जिन पर सभायी समिति की अनुबल रिपोर्ट होती है। दूसरी सूची सदन सूची (House Calendar) कहलाती है। इसमें वे सार्वजनिक विधेयक होते हैं जिनका सभ सूची में स्थान नहीं मिलना, तीसरी सूची सारे सदन की समिति की सूची (Calendar of the Committee of the Whole House) होती है जिसमें सब प्राइवेट (Private) विधेयक रखे जाते हैं। चौथी सूची में वे योजनाएँ होती हैं जो मंत्रिमण्डल में प्रस्तुत की जाती हैं और पाँचवी सूची में समितियों को दिये हुए आदेश मिलते हैं। इस प्रकार किसी भी सूची में रखे जाने के बाद विधेयक का

दूसरा वाचन प्रारम्भ होता है। इस वाचन में सदस्य संशोधन के प्रस्ताव सामने रखते हैं और उन पर अपने विचार प्रकट करते हैं। किसी एक योजना पर कोई सदस्य एक बार बोल सनता है और वह भी एक घंटे से अधिक नहीं। जब कांग्रेस के सत्र (Session) की समाप्ति का समय आता है उस समय कांग्रेस की कार्यवाही का एक मनोरम दृश्य देखने को मिलता है। प्रायः इस समाप्ति से पहले ही काम की बड़ी अधिकता रहती है। पर विरोधी पक्ष भी उस समय अपनी विलम्बकारी चालें चलता है। आगिरी रात को इन चालों का मजा देखने में आता है। सारी रात की बंटक बड़ी अनुविधाजनक होती है और प्रायः गणपूरक नहीं रहता। उस समय सदस्य आकर, धूम्रपान कर, आपस में ठिठोली कर या भगड कर जगने का प्रयत्न करते हैं पर व्यवस्थापन कार्य नहीं होने देते। तीसरे वाचन के पश्चात् स्पीकर योजना पर मत लेना प्रारम्भ करता है। मत देने की तीन रीतियाँ हैं।

(१) मुखोच्चारण के स्वर से, यदि दूसरे दो ढग अपनाते की माँग न की जाय तो प्रायः उसी से निर्णय किया जाता है।

(२) सदस्यों को, स्पीकर द्वारा नियुक्त गिनने वाले व्यक्तियों के सामने चलाने से (गण पूरक के पाँचवे भाग के बराबर सख्या में सदस्यों से इसकी माँग हो सकती है) और

(३) सब सदस्यों का नाम पुकार कर और उनसे 'हाँ' या 'ना' कहलवाकर। इसमें बड़ी देर लगती है। विरोधी पक्ष इस ढग को झड़गा लगाने के लिए प्रयोग कराने का प्रयत्न करता है। उपस्थित सदस्यों के पाँचवें भाग से माँग किये जाने पर यह ढग काम में लाया जाता है।

दोनों सदनों का पारस्परिक विरोध—जब सदन से कोई योजना स्वीकृत हो जाती है, तब वह सीनेट को भेज दी जाती है। यदि सीनेट इसे अस्वीकार कर देती है तो वह वही समाप्त हो जाती है। किन्तु यदि सीनेट उसमें सुधार कर सकती है तो यह वापस प्रतिनिधि सदन के विचारार्थ लौटा दी जाती है। यदि लोक सभा (House of Representatives) पर्याप्त प्रतिनिधि सदन इन संशोधनों को अस्वीकार करता है तो इसकी सूचना सीनेट को दे दी जाती है। सीनेट इस सूचना के मिलने पर चाहे तो बराबर सख्या में दोनों सदनों के सदस्यों की कॉफ़ेस बुलाने की माँग कर सकती है। इन सदस्यों को 'मिनेजर' कहते हैं। इस कॉफ़ेस में किसी समझौते पर पहुँचने का प्रयत्न किया जाता है। इस प्रकार जब योजना अंग्रेजमतः स्वीकार हो जा

उम योजना या विधेयक म्पीयर मीनेट के मभापति के हस्ताक्षर होने के लिये प्रस्तुत किया जाता है। हस्ताक्षर होने पर यह प्रेसीडेंट के पास भेज दिया जाता है। यदि प्रेसीडेंट उममे सहमत होता है तो वह उम पर मम्मति प्रेषण हस्ताक्षर कर देता है और वह विधेयक अधिनियम (Law) बन जाता है। किन्तु यदि प्रेसीडेंट उममे सहमत नहीं होता तो वह विच्छेद युक्तिवाँ दवर उमे उमी मदन को लौटा देता है जिसमें वह विधेयक प्रारम्भ हुआ था। इस प्रकार लौटाये जाने पर यदि पुनः पुनः दोनों मदन दो तिहाई मताधिक्य ने उमे पास पर दें तो वह विधेयक प्रेसीडेंट को मम्मति होने के बावजूद अधिनियम बन जाता है। यदि प्रेसीडेंट म्पी निर्धेयक पर दस दिन के भीतर हस्ताक्षर नहीं करता या प्रतिवाद करने नहीं मीटाता तो वह विधेयक अपने आप अधिनियम बन जाता है। किन्तु काँग्रेस के सत्र के म्पान्तम दस दिनों में जो विधेयक प्रेसीडेंट के पास पहुँचते हैं वे सभी अधिनियम बन गवते हैं जब प्रेसीडेंट उन पर अपने हस्ताक्षर कर देता है। इस प्रकार इन विधेयकों को प्रेसीडेंट हस्ताक्षर न कर अपनी जेब में रखा कर चुपचाप रहने से ही रद्द कर सकता है। अधिनियम बन जाने के बाद प्रत्येक विधेयक सेनेटरी आफ स्टेट के दफ्तर में जमा हो जाता है।

सब मुद्रा विधेयक प्रतिनिधि मदन में प्रारम्भ होत है। मीनेट को उनमें सशोधन करने का अधिकार अवश्य है। प्रेसीडेंट के चुनाव के अन्तिम दिन तक यदि किसी उम्मेदवार को मावश्यक मताधिक्य प्राप्त नहीं होता तो प्रतिनिधि मदन ही किसी ब्यक्ति को प्रसिडेंट चुनता है।

दूसरा सदन—अमेरिकन सघ विधानमण्डल का दूसरा सदन सीनेट कहलाता है। यह उपराज्या का प्रतिनिधित्व करता है। उपराज्या की समानता होने मान्य है क्वाकि प्रत्येक उपराज्य को इसमें दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। विधान की रचना होने समय उन लोगो न जो उपराज्यों के अधिकारों के समर्थक थे यह जोर दिया कि सब उपराज्या को इकाई रूप में समान समझा जाय। उनकी यह माँग पारस्परिक मेल और प्रेम भाव बनाये रखने के हेतु स्वीकार कर ली गई थी। दो फंडरलिस्ट\* नामक ग्रन्थ व रचयिता का यह कहना ठीक ही है कि प्रत्येक उपराज्य को एक वोट (मत) देना उनकी अवशिष्ट सत्ता को वैधानिक मान्यता प्रदान करता है और साथ साथ उस अवशिष्ट सत्ता की रक्षा करने के हेतु वह एक अस्त्र भी है।\*\* आगे चलकर वे फिर कहते हैं कि अनुचित अधिनियमों के बनने में यह एक और रखावट डाली

गई है हालांकि वे यह मानते हैं कि ऐसी पेशदर स्थापित हानिकारक भी सिद्ध हो सकती है और लाभदायक भी। प्रारम्भ में यह निर्णय हुआ था कि सीनेट के सदस्यों को उपराज्यों की विधानमंडल पृथक्-पृथक् चुना करेगी किन्तु १७ वें संशोधन से इसमें कुछ परिवर्तन हो गया है और अब इन सदस्यों का चुनाव उपराज्यों की जनता स्वयं करती है। जब अस्थायी रूप से किसी सदस्य का स्थान रिक्त हो जाता है तो उपराज्य की सरकार निर्वाचन होने समय तक के लिये उस स्थान को अपने मनोनीत व्यक्ति में भर सकती है।

**सीनेट के सदस्यों की योग्यताएँ—**सीनेट के उम्मेदवार को ३० वर्ष की आयु का होना चाहिये। वह संयुक्त राज्य का ६ वर्ष नागरिक रह चुका हो और निर्वाचन के समय उस राज्य में रहना हो जहाँ से वह निर्वाचित हुआ है। विधानमण्डल के अधिव सभ्या बाने सदन के निर्वाचन में जो लोग मत देने के अधिकारी हाने हैं वे ही इन सीनेट के सदस्यों के निर्वाचन में भाग ले सकते हैं।

**सीनेट के सदस्यों को प्राप्त सुविधायें—**प्रारम्भ में जब सभ में केवल १३ ही उपराज्य थे सीनेट के सदस्यों की संख्या २६ थी किन्तु उपराज्य की संख्या के बढ़ने से सीनेट के सदस्यों की संख्या भी बढ़ती गई और इस समय ४६ उपराज्यों से ६८ सीनेट के सदस्य चुने जाते हैं। सीनेट के सदस्य ६ वर्ष तक सदस्य बने रहते हैं, प्रति दो वर्ष बाद एक तिहाई सदस्य हट जाते हैं। प्राणव सीनेट सर्वदा जीवित रहती है। सीनेट के सदस्यों को प्रतिनिधियों के समान ही १२५०० डॉलर का पारिश्रमिक मिलता है। उनको प्रतिनिधियों के समान ही बोलने की स्वतन्त्रता और पकड़े जान से मुक्ति मिलती रहती है। 'वे धन कमाने के लिय किसी सरकारी विभाग (Executive Department) में बकालत नहीं कर सकते। वे संयुक्त राज्य के किसी सरकारी पद पर नियुक्त नहीं किये जा सकते जिसका वेतन उस समय बढ़ाया गया हो जब वे सीनेट के सदस्य थे। यदि कोई सीनेटर (सीनेट का सदस्य) ऐसे किसी सरकारी पद को स्वीकार कर लता है तो उसे घटे हुए वेतन पर काम करना पड़ता है।

**सभापति—**संयुक्त राज्य का उप-राष्ट्रपति ( Vice-President ) अर्थात् उपाध्यक्ष जिसको सीधे जनता चुनती है सीनेट का सभापति होता है। किन्तु निर्णायक मत (Casting Vote) देने के अतिरिक्त अन्य कोई अधिकार या शक्ति उसे नहीं होती। उपाध्यक्ष की अनुपस्थिति में स-

का शासन ग्रहण करने के लिये सीनेट प्राप्य में न ही किसी सदस्य को अनुपस्थिति भर के समय के लिए गन्तव्य पुन लेती है। यह घट्यायी सभापति (President Pro Tempore) उपाध्यक्ष के बराबर ही वेतन पाता है। सीनेट के नये निर्वाचित सदस्यों को उपाध्यक्ष ही शपथ दिलाता है। क्योंकि एक बार में किसी उपसभ्य में दो में से केवल एक सीनेटर ही गया गुना जा सकता है, शपथ लेते समय पूर्व सीनेटर नये सीनेटर को उपाध्यक्ष की भेज के पाग में जाता है। कभी कभी पूर्व सीनेटर और नये सीनेटर में बड़ा घेर भाव रहता है, वैयक्तिक और राजनीतिक भी, जिससे वे आपस में एक दूसरे का अभिवादन भी नहीं करने।

**सीनेट की शक्तियाँ—** सीनेट की शक्तियाँ बड़ी विस्तृत हैं। यह प्रतिनिधि सदन के अधिन गतिशाली है। सीनेट विधायिनी, कार्यकारी व न्यायिक तीनों प्रकार की सत्ता का उपभोग करती है। विधायक सदन की स्थिति में यह प्रतिनिधि-सदन के बराबर ही शक्तिशाली है। अन्तर केवल इतना ही है कि मुद्रा विधेयक प्रतिनिधि सदन में ही प्रारम्भ होता है, सीनेट में नहीं हो सकता। कार्यकारी क्षेत्र में प्रेसीडेंट जिन समझौतों व संधियों को करना है वे सीनेट के दो तिहाई मताधिक्य से स्वीकृत होनी चाहिये। सीनेट ने जो मजबूत महत्वपूर्ण संधियाँ अनुमोदित (ratified) की और जिनसे समार का ध्यान आकर्षित हुआ वे भी जो अत्यन्त परिमोक्षन कार्यक्रम के परिणामस्वरूप हुईं। चतुर्भुज संधि (Four Power Pact) भी ऐसी ही संधि थी जिसका सीनेट ने अनुमोदन किया। सीनेट ने प्रेसीडेंट विलसन के उस प्रस्ताव को रद्द कर दिया था कि अमरीका राष्ट्र मण (League of Nations) की सदस्यता स्वीकार करले और उस विश्व अखण्ड पर सीनेट ने अपनी कार्यकारी सत्ता का प्रेसीडेंट के विरुद्ध प्रदर्शन किया। जिन सघ-सरकार के अफसरी की प्रेसीडेंट नियुक्ति करता है। उनकी नियुक्ति में सीनेट की सम्मति लेना आवश्यक है। इन कार्यकारी शक्तियाँ को सीनेट में बिहिन करने को ठीक ठहराते हुए आइस न कहा है। वैदेशिक नीति का परिचालन व नियुक्ति करने का अधिकार हम प्रेसीडेंट के सुपुर्द करके रखते से अपनी न होगा जो चार वर्ष तक अपने पद से हटाया नहीं जा सकता, जिससे मंत्री विधनमण्डल में नहीं बैठते और उसको उत्तरदायी नहीं होते। न ये शक्तियाँ ऐसी अल्पजीवी और बहुमध्यक सस्था का सुपुर्द का जा सकती थी जैसा कि प्रतिनिधि सदन है जो राष्ट्र को पर्याप्त रूप में उत्तरदायी नहीं बन सकता और जो अपनी बड़ी कार्य नियमावलि के कारण विधायिका पर व दूसरी

समस्याओं पर इतनी अच्छी तरह वाद-विवाद नहीं कर सकता जिसमें जनता व देश को उनका स्पष्ट ज्ञान हो जाय"○। न्याया मत्ताधारी होने के नाते सीनेट न्यायालय के रूप में संघ सरकार के अफगरो पर लगाये हुये अभियोगों की जांच करती है। सर्वोच्च न्यायालय के प्रमुख न्यायाधीश पर व अन्य न्यायाधीशों पर लगाये गये अभियोग की जांच भी सीनेट ही करती है। अथवा सीनेट ने ऐसे नौ अभियोगों की जांच की है जिनमें प्रेसीडेंट एंड्रयू जॉन्सन और न्यायाधीश समूहल चेज के अभियोग भी शामिल हैं। ये दोनों जांच के पश्चात् मुक्त कर दिये गये। जार्ज वाशिंगटन ने एक बार सीनेट को वह तद्वतरी बताया था जिसमें प्रतिनिधि सदन में पवाई हुई चाय ठंडी होती है।

सीनेट सबसे शक्तिशाली दूसरा मदन है—कुछ लोग अमेरिकन सीनेट को दुनिया का सबसे शक्तिशाली उपरी सदन बताते हैं क्योंकि सीनेट को उन बहुत सी बातों के करने का अधिकार है जो न हाउस आफ लार्ड्स (House of Lords) कर सकता है न फ्रांस की सीनेट या स्विस्-सीनेट कर सकती है। अमेरिका की सीनेट की शक्ति और प्रभाव का सक्षिप्त वर्णन इस प्रकार किया जाता है 'कुछ ऐसी बातें हैं जिन्हें प्रेसीडेंट और सीनेट बिना प्रतिनिधि-सदन की सम्मति से कर सकते हैं या प्रतिनिधि-सदन व सीनेट प्रेसीडेंट की सम्मति के बिना कर सकते हैं किन्तु वह बातें अपेक्षाकृत बहुत थोड़ी हैं जिन्हें प्रेसीडेंट और प्रतिनिधि-सदन बिना सीनेट की सम्मति के कर सकते हैं' १। सीनेट की उपयोगिता का वर्णन करते हुये राजनीतिज्ञ ब्राडस ने लिखा है 'यह प्रतिनिधि सदन से अधिक परिवर्तन विरोधी नहीं है, इसमें २० वर्ष पहिल की अपेक्षा धनी व्यवित्तियों की संख्या कम है और अब इसे धनी वर्ग से सहानुभूति नहीं रह गई है। इसके सदस्यों की संख्या कम होने के कारण जहाँ योग्य व्यवित्तियों को इसमें आकर अपनी सामर्थ्य व योग्यता दिखाने व स्थािति प्राप्त करने का अधिक अवसर मिलता है, वहाँ यह सरकार के शासन-यंत्र के परिचालन में स्थिरता भी लाती है क्योंकि इस के अधिकतर सदस्य चार या छ वर्ष तक अपने स्थानों पर सुरक्षित रहने से लोक आवेगों से जल्दी ही चंचल नहीं होते। इसमें चाहे कुछ भी दोष हो किन्तु इसका अस्तित्व अपरिहार्य है।'<sup>१</sup>

○ मीर्न डेमोक्रेसीज, पुस्तक २, पृ० ६६

\* द। अमेरिकन गवर्नमेंट पृ० ३१७

१ मीर्न डेमोक्रेसीज, पुस्तक २, पृ० ६६



यह बात निम्नलिखित है कि सीनेट ने कई राष्ट्र-धर्मों पर जन्म दिया है। सन् १८७५ में अमेरिकी के कई व्यक्ति प्रेसिडेंट होन से पूर्व सीनेट में सदस्य रह चुके थे। इनमें मुन्रो, जेम्सन, हंगीमन, मोरिस, हाथि के नाम उल्लेखनीय हैं।

सीनेट अपनी कार्यप्रणाली स्वयं निर्धारित करती है—अपना कार्य करने के लिए सीनेट ने स्वयं अपने नियम बना रखे हैं। विभिन्न प्रस्तावों पर विधेयों पर विचार करने के लिए सीनेट की स्थायी समितियाँ हैं जिनकी संख्या १५ है। प्रत्येक समिति में बहुसंख्यक पक्ष के होना अधिक संख्या में रहते हैं। कौन व्यक्ति सदस्य बनाये जायेंगे यह प्रश्न पक्ष की गुप्त समिति (Caucus) निर्दिष्ट करती है। सीनेट का सदस्य जिन्हीं दर चाहें सीनेट में योन सजता है। संयुक्त राज्य अमेरिकी की सीनेट ही दुनिया में ऐसी विधान-मंडल है, जहाँ वाक्स्वतंत्रता पर कुछ भी रोक नहीं है। सीनेटर जब एक बार बोलने को सजा हो जाता है तो वह जब तक बातना चाहे बात सजता है। यह दूसरे सीनेटर को अपनी वक्तृता में हाथ बटाने को यह सकता है और उसकी वक्तृता समाप्त होने के पश्चात् यह फिर अपनी वक्तृता जारी रख सकता है। कभी कभी चमके जैसे मजबूत फेफड़े वाले सीनेटरों ने इस अधिकार का ऐसा उपयोग किया है कि सब की समाप्ति के समय जिस योजना पर बोलना आरम्भ किया उस पर इतनी देर तक बोले कि समाप्त होने से वह योजना ब्रह्म समाप्त हो गई। उस कोई सीनेटर किसी योजना के विरोध होता है तो वह इसी अधिकार का प्रयोग कर उसे समाप्त कर देता है। अल्प-संख्यक पक्ष प्रायः यही तरीका काम में लाता है। इसको फिलीबस्टर (Filibuster) कहते हैं। एक समय सीनेटर स्मूग जा ऊटा उपराज्य (Utah) का प्रतिनिधि था बिना अपना मज से हटै ही सारी रात बोलता रहा। एक दूसरे अवसर पर टेक्सास का सीनेटर शैफर्ड राष्ट्र-संघ (League of Nations) के कार्य का निरीक्षण करते हुये ६ घंटे और ५० मिनट तक बोलता रहा और इतने समय तक वह न जेठा न आराम किया, यहाँ तक कि पानी तक न पिया \*। सन् १९०८ में विसकामिन के सीनेटर ला फौल्टि और दूसरे सीनेटरों ने एल्डरिन मुद्रा सम्बन्धी विधेयन (Currency Bill) का ऐसा विरोध किया कि सीनेट की बैठक २६ मई की दोपहर को आरम्भ होने के पश्चात् ३० घंटे तक चलती रही। वाक्स्वा-ज्य के इस दुष्प्रयोग के होते हुए भी (यदि हम इसे दुष्प्रयोग कहें) सीनेट ने

\* फोर्ब्स एंड फर्केशन ऑफ अमेरिकन गवर्नमेंट, पृ० २६५ २६५

१ दी अमेरिकन गवर्नमेंट, पृ० ३२५

इस नियम को अभी तक बदलने का प्रयत्न नहीं किया है और इस अधिकार को अधुण्ण रखा है। माघारणतया सीनेट की बैठकों में दर्शकों के नियम कोई बाधा नहीं होती। किन्तु प्रायः महत्वपूर्ण शासन कार्य होने पर गुप्त बैठकें भी होती हैं जिनमें सामान्य जनता को जाने की आज्ञा नहीं होती।

सीनेट में बीते हुए दिनों के स्मृति चिन्ह अभी तक रहने का रहे हैं। बहुत दिनों पहिले सीनेटरों में जो मेजें काम में लाई थी उन्हें कुछ सीनेटर अब भी गर्व के साथ प्रयोग में लाते हैं। उन दिनों मभापति की मेज पर सू घनी की डिविया रनी जाया करती थी। वह डिविया अब भी वैसे ही रनी जाती है हालांकि उसे अब कोई काम में नहीं लाता। इसी तरह पहले स्थायी गुप्तानेवाले बागज का आविष्कार न होने से रेत की डिविया सीनेटरों की मेजों पर रनी जाती थी। ये अब भी उसी तरह वहां मिलेंगी। यद्यपि वे अब प्रयोग में नहीं लाई जाती।

सीनेट में एक और अद्भुत प्रथा प्रचलित है यह यह है कि सीनेटर को आज्ञा मांगने का अधिकार है कि उसकी लिखी हुई वक्तृता जिसरा एक शब्द भी सीनेट में न पड़ा गया हो। कांग्रेस के आलेखों में इस रूप में शामिल करदी जाय मानो वह सीनेट में पढ़ी गई हो। कुछ सीनेटर तो इस लिखित पर न बोली हुई वक्तृता में प्रशंसा सूचक शेषकों तक को उस जगह लिख देते हैं जहाँ वे समझते हैं कि श्रोता यदि वक्तृता को सुनते तो करतल-ध्वनि आदि में प्रशंसा करते, जिससे वह वक्तृता वास्तव में बोली हुई प्रतीत होने लगती है। दुनिया में किसी और देश के विधानमंडल में ऐसी प्रथा प्रचलित नहीं मिलेगी। ऐसी लिखित वक्तृता यदि लेख के रूप में किसी समाचार-पत्र या पत्रिका में प्रकाशित हो चुकी होती है तो वह सीनेट के आलेख में शामिल नहीं की जा सकती है। सन् १९०६ के फरवरी मास में सीनेटर मैकलर (Mckeller) ने यह चाहा कि विद्व-युद्ध ऋण समझौते पर लिखा उसका लेख आनेस में शामिल कर लिया जाय। सभापति ने इस पर आपत्ति की और प्रश्न किया कि क्या सीनेटर ने स्वयं उस लेख को लिखा है। सीनेटर ने उत्तर में कहा कि यह सही है कि लेख उसने ही लिखा है। इस पर सभापति ने कहा कि "अतएव सीनेट के नियमों के अनुसार सभापति की समझ में यह आता है कि सीनेटर के बिना पढ़े हुए इसे छापा नहीं जा सकता"। ०

कांग्रेस का प्रभाव—राजनीतिज्ञ आइस ने कांग्रेस के महत्व के बारे में

यह शक्ति प्राप्त करने दिया है। "यह वह उपद्रवकारी व जटिल मर्याद नहीं है। ईमान सविधान निर्माताओं को भय बना हुआ था। ईमान धारकों की आधी बहुत कम उठती है। उपद्रव आदि में दुःख तो देखने में ही नहीं आये। राजनीतिक पक्षों का अनुशासन बर्तार रहता है। मित्रता का साधारण मर्यादा बना रहता है, कार्य प्रणाली की व्यवस्था नहीं की जाती और इन गिने व्यक्तिओं के हाथ में शक्ति रहती है। यह प्रसाधारण रूप में निर्वाचकों और विशेषकर विभिन्न राजनीतिक पक्षों की इच्छाओं को जानने व उन्हें पूरी तरह से उत्प्रेषण रहती है।" १ इस कारण के होते हुए भी यह मत है कि प्रगति युद्ध वाले व्यक्ति कार्यक्रम में निर्वाचित होने को उत्प्रेषण नहीं रहती। इसका एक विशेष कारण यह है कि अमरीका में ऐसे व्यक्तियों के लिये दूसरे अधिकार प्राप्त करने कायें क्षेत्र गुले हैं जहाँ वे अपनी प्रतिभा का उपयोग कर सकते हैं। लोक शास्त्र के जितने विभिन्न मार्ग अमरीका में हैं, स्वात् और किसी देश में न मिलेंगे जिनमें महत्वाकांक्षी सामर्थ्यवान व्यक्ति अपनी अभिव्यक्ति कर सकते हैं। प्रचुर धन राशि खाने वाले औद्योगिक व्यवसाय, अच्छी पीस देने वाला धनीता का कार्य व विद्वत् विद्यालयों के ऊँचे पद जहाँ युवकों को मार्ग दिखाने में ही अपने जीवन का श्रेष्ठ समझने वाले व्यक्तियों को स्वाति प्राप्त होती है, जीवनयापन के ये कतिपय माधन प्रतिभाशाली व्यक्तियों के लिये प्रचुरमात्रा में उपलब्ध हैं।

### संघ कार्यपालिका

सविधान में यह लिखा हुआ है कि 'कार्यपालिका शक्ति सयुक्त राज्य अमरीका के प्रेसीडेंट में विहित रहेगी। वह चार वर्ष तक अपने पद पर स्थित रहेगा।' दिन प्रतिदिन के व्यवहार में शासन विभागों के मध्यस्थ ही शासन कार्य करते हैं। कांग्रेस इन शासन विभागों को जन्म देती है और उन पद अपना नियन्त्रण रखती है।

प्रेसीडेंट पद के लिये योग्यताये—प्रेसीडेंट पद के उम्मेदवार में कुछ योग्यताये होना आवश्यक है। य सविधान के अनुच्छेद की धारा के ५ वें पैरा में दो हुई हैं। जिसमें लिखा है कि कोई भी व्यक्ति जो इस विधान के प्रगीकार होने के समय सयुक्त राज्य अमेरिका का नागरिक नहीं है प्रेसीडेंट के पद के योग्य न समझा जायगा। न वह व्यक्ति इसके योग्य समझा जायगा जो ३५ वर्ष की आयु का न हो और १४ वर्ष तक सयुक्त राज्य अमरीका का

निवासी रह चुका हो।" इन योग्यताओं के प्रतिस्विन इस पद के उम्मेदवार देखते समय राजनीतिव पक्ष ऐसे व्यक्ति को ही छांटते हैं जो अधिप से अधिक मतदाताओं को अपने पक्ष में करने में सफल हो सकता हो। इमानिये यह उम्मेदवार ऐसा होना चाहिए जो सामाजिक जीवन के किसी क्षेत्र में सफल कार्य सिद्ध हुआ हो, चाहे कांग्रेस में, किसी उपराज्य के गवर्नर के पद पर, किसी बड़े नगर के मेयर के पद पर, मंत्रिपद पर, स्यात् राजदूत या व्यापारीश के पद पर या वह एक असाधारण स्याति प्राप्त पत्रकार रहा हो।"०

प्रेसीडेन्ट के पद की अवधि—एक प्रेसीडेंट का कार्यकाल ४ वर्ष है। संविधान में एव ही व्यक्ति के पुनर्निर्वाचन के सम्बन्ध में कुछ नहीं कहा गया है। किन्तु संयुक्त-राज्य के प्रथम प्रेसीडेंट जार्ज वाशिंगटन तथा टोमस जेफरसन ने यह प्रथा चला दी थी कि एव ही व्यक्ति का प्रेसीडेंट के पद के लिये एक बार ही पुनर्निर्वाचन हो सकता है। सन् १९४० तक कोई भी व्यक्ति लगातार दो बार प्रेसीडेंट न चुना गया था। सन् १८७५ में जनरल ग्रांट तीसरी बार चुने जाने के लिये कुछ कुछ इच्छुक था परन्तु प्रतिनिधि-सदन ने निम्नलिखित प्रस्ताव पास करके उस इच्छा की जड़ ही खोद दी "इस सभा की समझ में प्रेसीडेंट वाशिंगटन व अन्य संयुक्त-राज्य के प्रेसीडेंटों ने प्रेसीडेंट के पद से दूसरे कार्यकाल से पश्चात् अवकाश लेने का जो उदाहरण रखा था वह सर्वमान्य होकर हमारी प्रजातन्त्र शासन प्रणाली का ऐसा भग बन चुका है कि इस चिरकाल सम्मानित प्रथा के प्रतिकूल चलना अविवेकपूर्ण, देशप्रेम के विरुद्ध और हमारी स्वतन्त्र मस्याओं के लिये भयपूर्ण होगा।" थियोडोर रूजवेल्ट (Theodore Roosevelt) लगातार तीसरी बार निर्वाचन के लिये खड़ा हुआ किन्तु उसके प्रतिद्वन्दी उम्मेदवार ने उसको निर्वाचन में सफल न होने दिया। किन्तु सन् १९४० में फ्रैन्कलिन रूजवेल्ट (Franklin D. Roosevelt) जिसका कार्यकाल सन् १९४१ में समाप्त हो रहा था, यूरोपियन युद्ध-जनित विपत्ति-पूर्ण अन्त राष्ट्रीय स्थिति के कारण तीसरी बार प्रेसीडेंट निर्वाचित हो गया और सन् १९४४ में वह चौथी बार निर्वाचित हुआ क्योंकि दूसरा महासमर समाप्त नहीं हुआ था और अन्तर्राष्ट्रीय परिस्थिति गभीर और जटिल थी। अब सन् १९५१ के विधान संशोधन से यह निश्चित कर दिया गया है कि कोई भी व्यक्ति संयुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति दो बार से अधिक नहीं हो सकता। इस प्रकार प्रचलित प्रथा पर आघात लगा, प्रेसीडेंट का कार्यकाल ३६६ दिन वाले वर्ष के पश्चात् आने वाले वर्ष की

२० जनवरी की दोपहर को समाप्त होता है। यह दिनांक शासन-विधान के १८ वें मसौपन से निश्चित हुई थी।

निर्वाचन कैसे होता है—प्रेसीडेंट का निर्वाचन भीधे जनता नहीं करती किन्तु प्रेसीडेंट-निर्वाचक करते हैं। इन प्रेसीडेंट-निर्वाचकों को ३६६ दिन वाले वर्ष के दिसम्बर मास में प्रथम सोमवार के बाद आने वाले मंगलवार के दिन जनता स्वयं चुनती है। किन्तु प्रेसीडेंट के चुनाव की लड़ाई पांच छ मास पूर्व मई या जून से ही आरम्भ हो जाती है। दुनिया में यह सब से बड़ी राजनीतिक लड़ाई समझी जाती है। फिर भी “अमरीकन राष्ट्रीय जीवन की यह विशेषता है कि पूर्ण शासन के आगम छोड़ने और नये शासन के आगमनाह्व होने से मनागिती की एक सहर भी नहीं उठती”। इसका कारण यह है कि अमरीकन जनता सामान्य की मन्दूर (Ballot Box) की विजय को शान्ति पूर्वक शिरोधार्य कर लेती है।

प्रेसीडेंट निर्वाचकों का चुनाव—प्रेसीडेंट-निर्वाचकों के चुनाव की तिथि में कुछ मास पूर्व राजनैतिक पक्ष सारे देश में अपना प्रचार आरम्भ कर देते हैं। वे गत फीम्ब-अक्तु में प्रेसीडेंट व उप-प्रेसीडेंट के पदों के लिये अपने अपने उम्मेदवार निश्चित कर चुके होते हैं। दिसम्बर मास में प्रथम सोमवार के बाद आने वाले मंगलवार के दिन सब मतधारक व्यक्ति अपने अपने उपराज्य में एकत्रित होकर इन निर्वाचकों के चुनाव के लिये अपना मत देते हैं। इस निर्वाचन में उम्मेदवारों की योग्यता पर कुछ ध्यान नहीं दिया जाता बस उनका जिस पक्ष से सम्बन्ध है इसी का ध्यान रखा जाता है। मत-धारक अपने अपने क्लबाब के अनुबूल रिपब्लिकन (Republican) या डेमोक्रेट (Democrat) पक्ष के उम्मेदवारों की निर्वाचक बनाने के लिये अपना मत देते हैं। किसी उपराज्य से चुन जाने वाले प्रेसीडेंट-निर्वाचकों की संख्या उस उपराज्य के प्रतिनिधि-मंडल में बैठने वाले निवासी व सीनेट में भेजे हुये प्रतिनिधियों (सीनेटरो) की संख्या के योग के बराबर होती है।

प्रेसीडेंट और उप-प्रेसीडेंट का निर्वाचन—ये प्रेसीडेंट-निर्वाचक दिसम्बर मास के दूसरे बुधवार के बाद आने वाले सोमवार के दिन अपने अपने उपराज्य की राजधानी में एकत्रित होकर प्रेसीडेंट व उप-प्रेसीडेंट चुनने के लिये अपना मत देते हैं। इसलिये निर्वाचन के परिणाम के सम्बन्ध में तीन प्रमाण-पत्र तैयार किये जाते हैं एक जिले के न्यायालय में रक्क दिया जाता है, दूसरा सीनेट के प्रेसीडेंट को डाक से भेज दिया जाता है और तीसरा उसी को पत्रवाहक के द्वारा भेजा जाता है। इसके बाद ६ जनवरी को सीनेट

य प्रतिनिधि-सदन की समुचित दृष्टि में कांग्रेस का अधिवेशन होता है। सीनेट का सभापति उन प्रमाणपत्रों को मोलना है। तब दोनों सदनो से दो दो व्यक्ति इन्हें गिनने के लिये नियुक्त किये जाते हैं। जो उम्मेदवार मात्र प्रेसीडेंट निर्वाचकों का मताधिक्य प्राप्त करते हैं वे प्रेसीडेंट और उप-प्रेसीडेंट घोषित कर दिये जाते हैं। इन निर्वाचकों की संख्या ५३१ है इसलिये जिस प्रेसीडेंट पद के उम्मेदवार को या उप-प्रेसीडेंट के उम्मेदवार को २६६ या अधिक मत मिल जाते हैं, वह प्रेसीडेंट या उप-प्रेसीडेंट चुन लिया जाता है। किन्तु यदि इनने मत पाने वाला कोई उम्मेदवार न हो तो प्रथम अधिकतम मत पाने वाले उम्मेदवारों में से प्रतिनिधि-सदन एक को प्रेसीडेंट चुन लेता है। इसी प्रकार सीनेट उप-प्रेसीडेंट को चुनती है। इस चुनाव में उपराज्य के सब प्रतिनिधियों को एक ही मत देने का अधिकार होता है और जो उम्मेदवार बहुसंख्यक उपराज्यों के मत प्राप्त करता है वह प्रेसीडेंट चुन लिया जाता है। यदि प्रतिनिधि-सदन ४ मास तक किसी को प्रेसीडेंट नहीं चुन पाता तो पूर्व उप-प्रेसीडेंट अपने आप प्रेसीडेंट बन जाता है और जो उप-प्रेसीडेंट के पद का उम्मेदवार इस पद के चुनाव में अधिकतम मत प्राप्त करे वह सीनेट द्वारा उप-प्रेसीडेंट घोषित कर दिया जाता है।

इस प्रणाली से यह स्पष्ट है कि प्रेसीडेंट या उप-प्रेसीडेंट (अथवा अध्यक्ष या उपाध्यक्ष) के चुनाव के लिए प्रेसीडेंट-निर्वाचकों का मताधिक्य ही आवश्यक है, प्रजा के प्राथमिक मतदाताओं का मताधिक्य होना आवश्यक नहीं है। सन् १८७६ में हेज (Hayes) और सन् १८८८ में हरिसन (Harrison) प्रेसीडेंट निर्वाचकों के बहुमत से चुने गए थे किन्तु उनके विरोधी टिल्डेन और ब्ली-क्लिंफ को प्रजा का बहुमत प्राप्त था। प्राथमिक मतदाताओं ने अधिक संख्या में इनको चुनना चाहा था किन्तु प्रेसीडेंट-निर्वाचकों की अधिक संख्या ने हेज और हरिसन को पसन्द किया। प्रेसीडेंट की मृत्यु होने पर उसके पदत्याग करने पर या हटाये जाने पर उप प्रेसीडेंट (उपाध्यक्ष) अपने आप प्रेसीडेंट बन जाता है। यदि एक अवसर पर उप-प्रेसीडेंट भी इस योग्य न हो कि प्रेसीडेंट बना दिया जाय, उसके पदत्याग करने से, मृत्यु होने से, अस्वस्थ या हटाए जाने से तो सेक्रेटरी आफ स्टेट (Secretary of State) अन्तरिम प्रेसीडेंट बन जाता है। यदि वह यह कार्यभार नहीं ले सकता तो युद्ध सेक्रेटरी प्रेसीडेंट का पद ग्रहण करता है। इसी नाम से एटोर्नी जनरल (Attorney General) अर्थात् महा न्यायाधीश, पोस्टमास्टर जनरल, नौसेना सेक्रेटरी गृह सेक्रेटरी आवश्यकता पड़ने पर पद के लिए नियुक्त होते हैं' ❀ ।

रापथ—निर्वाचन समाप्त होने के पश्चात् अभियोग के लिए प्रेसीडेंट को एक अलग के साथ से आया जाता है। उसे यह रापथ सेनी पढ़नी है। मैं यह रापथ सेना हूँ (या प्रतिभा करता हूँ) कि मैं प्रेसीडेंट के कार्य को निष्ठापूर्वक करूँगा और अपनी मारी योग्यता से मरुपुन-राज्य के मविधान को बनाये रखूँगा उसकी रक्षा करूँगा और उसकी रक्षा के लिए प्रयत्न करूँगा।"

प्रेसीडेंट का वेतन—प्रेसीडेंट को एक लाख डॉलर का वार्षिक वेतन दिया जाता है। इसके अतिरिक्त प्रतिवर्ष यात्रा खर्च के लिए ५०,००० डॉलर, १६००० डॉलर सेवन भामग्री, सार ऐलीफोन आदि के लिए और ३००० डॉलर उपार्ड आदि के लिए दिया जाता है। प्रेसीडेंट के रहने के ह्वाइट हाउस (White House) नाम का एक गुन्दर भवन मिला हुआ है जो १७ एकड़ भूमि घेरे हुए है और जिस पर प्रतिवर्ष १२४००० डॉलर खर्च किया जाता है। एक विशेष पुलिस का जत्था, जिसमें तीन सप्तर व ३० गिपाही रहते हैं, ७५००० डॉलर के खर्च पर रखा के लिए रखा जाता है। तिस पर भी उसके उच्चपद के कारण प्रेसीडेंट का व्यक्तिगत खर्च इनका अधिक है कि जब यह ह्वाइट हाउस को छोड़ता है तो उसमें प्रवेश करने के समय की अपेक्षा अधिक निर्धन होकर आता है।

प्रेसीडेंट अत्यन्त लोकप्रिय व्यक्ति होता है—साधारणतया प्रेसीडेंट राज्य का सबसे अधिक लोकप्रिय व्यक्ति होता है। दुनिया में जितने विषय उमने लिये जाते हैं उतने जितने जितने हमारे व्यक्ति के नहीं लिये जाने। बड़े सार वह चलित विषयों में भी दिखाई देता है। यह कहा जाता है कि वाशिंगटन नगर के एक दुकानदार के पास प्रेसीडेंट क्लिंसन के बिन की १५००० प्रतिनिधियाँ थी। प्रेसीडेंट की डाक का पैला दुनिया के किसी भी शासनाध्यक्ष की डाक की अपेक्षा अधिक भारी होता है। प्रतिदिन पत्रों व तारा की महत्ता ३००० से ४००० तक होती है जिनमें से केवल २०० ही प्रेसीडेंट तक पहुँचते हैं बाप उसका मेकटरी देखता है। "स्यात् दुनिया में ऐसा कोई दूसरा अफसर न होना जिसके पास उतने प्रार्थना-पत्र आते हो जितने अमरीका के प्रेसीडेंट के पास आते हैं। प्रायः इनमें मनचले लेखकों की हास्यपूर्ण चुटकियाँ भी रहती हैं। सामान्यतः प्रेसीडेंटों को अनेकों वस्तुएँ भेंटस्वरूप प्राप्त होती हैं। प्रेसीडेंट हार्डिज की मृत्यु के पश्चात् ह्वाइट हाउस के तीन कमरों में भरी हुई ऐसी उपहार-वस्तुओं को बापने में और भेजने में दो सप्ताह का समय लगा। प्रेसीडेंट से मिलने वाला की संख्या बहुत अधिक होती है। प्रेसीडेंट हार्डिज के समय में १५०,००० व्यक्ति प्रेसीडेंट से मिलने आए। 'यदि प्रेसीडेंट यह

चालाकी न सीधे कि मिलने वाले व्यक्ति को भ्रष्ट न देख स्वयं उसका हाथ पटले पकड़ ले तो निश्चय ही हस्तमर्दन करते करते उसी बांह मूज जाय" ४ ।

सब से शक्तिशाली शासनाध्यक्ष—“अमरीका के प्रेसीडेंट पर जितनी जिम्मेदारियाँ हैं और उसकी जितनी शक्ति है उतनी इस देश में या दुनिया के किसी दूसरे देश में किसी व्यक्ति को नहीं है । वह दुनिया के शासन में सबसे प्रथम है” १ । प्रेसीडेंट की शक्ति का उपयोग वर्णन बिलकुल सत्य है, इसमें यदि कोई अपवाद है तो वे कम्पनियो के डाइरेक्टर हैं जिन्होंने पिछले कुछ वर्षों से अपने हाथ में बहुत शक्ति केन्द्रित कर रखी है । प्रेसीडेंट की शक्ति में विशेषता इस बात की है कि उसका वैधानिक महत्व बहुत है और उसे लोक समर्थन प्राप्त रहता है । एक समय जो यह भय हुआ था कि प्रेसीडेंट स्यात निरकुश शासन बन जाय, वह निर्मूल सिद्ध हुआ है “..... राष्ट्र के मन में अमेरिकन शासन के सिद्धान्तों की जड़ें इतनी गहरी जमी हुई हैं कि उनको उलघन करन की सोची सी भी प्रयत्न से विरोध की आधी चलने लगेगी” ० । ब्रिटिश सम्राट अपनी सरकार का दिखावटी अध्यक्ष है । उसका कोई भी कार्य तब तक बंध नहीं होता जब तक उसका समर्थन मंत्रियों में से कोई न करे । वह राज्य करता है पर शासन नहीं करता । उसके बारे में यह कहा जाता है कि वह कोई अपराध नहीं कर सकता । इस कथन में बहुत सच्चाई है क्योंकि शासन के मामले में वह स्वयं कोई आज्ञा नहीं देता । सब शासन शक्ति मन्त्रिमंडल के पास रहती है । इस मन्त्रिमंडल का अध्यक्ष प्रधान मंत्री होता है और वही प्रमुख शासक रहता है । सम्राट का व्याख्यान भी मन्त्रिमंडल तैयार करता है जिसमें इसकी शासन नीति रहती है । फ्रांस का प्रेसीडेंट भी अपनी सरकार का दिखावटी अध्यक्ष है, वहा भी सारी शासन शक्ति मन्त्रिपरिषद् के हाथ में रहती है । फ्रांस का प्रेसीडेंट न राज्य करता है न शासन करता है । इसने विपरीत समुक्त राज्य अमरीका के प्रेसीडेंट के पास कई शक्तियाँ हैं और वह वास्तव में शासन करता है ।

**प्रधायिनी शक्तियाँ (Legislative Powers)**—प्रेसीडेंट अपने सदस्यों द्वारा कांग्रेस के सम्मुख अधिनियम सम्बन्धी प्रस्ताव रखता है । ॥हले प्रेसीडेंट प्रतिनिधि सदन और सीनेट का समुक्त बैठक में स्वयं जाकर कांग्रेस

\* ईसाविन दी अमरीकन गवर्नमेंट पृ० ५६ ५७

१ उर्मी पुस्तक मे पृ० ५१

० मोर्टन टमोक्रैमज पृ० २, पृ० ७६



को अपना मदेश दिया करता था। बाद में यह प्रथा छोड़ दी गई और केवल यह मदेश उमरी और में पड़ कर गुना दिया जाने लगा। सिन्नु प्रेमीटेंट विलसन ने स्वयं जाकर अपने मदेश देने की प्रथा को फिर धातू दिया। यह संयुक्त अधिवेशन प्रतिनिधि-मदन के भवन में होता है। 'कभी कभी प्रेमीटेंट का मदेश किसी ऐसे मिदालन का प्रतिपादन कर देता है कि यह मोलित्वरूप के रूप में मान्य हो जाता है और इस प्रकार यह मिदालन या नियम देश के सविधान का पैगा ही भाग बन जाता है मानो सविधान में विधि पूर्वक उसे शामिल कर दिया गया हो' <sup>१</sup>। जो मिदालन मुनरो मिदालन (Monroe Doctrine) के नाम से प्रसिद्ध है उसकी मृष्टि प्रेमीटेंट मुनरो ने दान की प्रकार हुई थी। प्रेमीटेंट मुनरो ने यह घोषणा की कि "संयुक्त राज्य अमरीका पश्चिमी मोनादों में यूरोपियन राज्यों के आधिपत्य और प्रभाव का बदला सहन नहीं करेगा" प्रेमीटेंट के ये मदेश कांग्रेस के विधायक कार्य पर बड़ा प्रभाव डालते हैं, विशेषकर उक्त समय जब प्रेमीटेंट के ही पक्ष का कांग्रेस में बहुमत होता है।

**प्रेसीडेंट का प्रतिपेधात्मक अधिकार (Veto Power)**—प्रेसीडेंट कांग्रेस के घनाए हुए विधेयों को रद्द भी कर सकता है। जो विधेयक दोनों सदनों में स्वीकार हो चुका हो, उसे प्रेमीटेंट अपनी विरुद्ध युक्तियों सहित दस दिनों के भीतर लौटा सकता है। इस प्रकार लौटाया हुआ विधेयक तब तक धातू नही बन सकता जब तक कि दोनों सदनों में दो तिहाई मत से वह फिर जैसे वा तैसा पास न हो जाय। यदि दो तिहाई मत से वह पास न हो तो वह रद्द समझा जाता है। प्रेसीडेंट कांग्रेस का अतिरिक्त अधिवेशन कर सकता है।

**प्रतिपेधात्मक अधिकार (Veto Power) का महत्त्व**—उपर्युक्त वर्णन से यह स्पष्ट है कि प्रेसीडेंट की विधायिनी शक्ति ७१ प्रतिनिधियों और १५ मीनेटरो के बराबर है (प्रतिनिधियों की संख्या ४३५ और सीनेट की ९८ है)। ऐसी शक्ति न ब्रिटिश सम्राट के पास में है न फ्रांस के प्रेमीटेंट के पास। अमरीका के प्रेसीडेंट ने सन् १७८६ व १८२५ के बीच में ६०० बार इस शक्ति का प्रयोग किया। राजशाही हरमन फ्राइजर ने प्रतिपेधात्मक शक्ति का वर्णन इस प्रकार किया है "यह ऐसी शक्ति है जिसमें कुछ व्यय नहीं करना पड़ता और जिसने प्रयोग करने में सफलता की आशा तो रहती है, दण्ड का भय नहीं रहता। देश में विधानमंडल में लड़ी हुई व्यवस्था सम्बन्धी लड़ाई को कांग्रेस का

<sup>१</sup> दो अमरावन गलनेमै, पृ० ६५

कोई भी पक्ष केवल इतने समय में हार सकता है जितनी देर में प्रेसीडेंट 'नहीं' व कुछ दूसरे व्याख्यात्मक शब्द लिखने में लगावे। इस 'नहीं' का उल्लंघन पुनर्विचार और दो तिहाई मत से ही हो सकता है जो कांग्रेस की बहुलता और दोनों सदनों में पक्षों की विभिन्नता के कारण सम्भव नहीं है।"० असल में प्रेसीडेंट ने विधायक कार्य का बहुत कुछ नेतृत्व अपने हाथ में कर लिया है।

**कार्यकारिणी शक्तियाँ—**शासन क्षेत्रों में प्रेसीडेंट की शक्तियाँ बड़ी विस्तृत हैं। वह राष्ट्र का प्रमुख मजिस्ट्रेट अर्थात् शासक है। वह सेना का मुख्य सेनापति है। विदेशी राजदूतों को वह ही स्वीकार करता है तथा अपने राजदूतों की नियुक्ति भी वह ही करता है। वह सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की भी नियुक्ति करता है। उसका यह प्रमुख काम रहता है कि वह यह देखे कि संयुक्त-राज्य अमेरिका के कानूनों का भली भाँति पालन हो रहा है। सीनेट की अन्तिम स्वीकृति से वह संधि कर सकता है। पर-राष्ट्र विभाग का वह अकेला कर्त्ता-धर्ता है। इस नियंत्रित शक्ति का वह इस प्रकार प्रयोग कर सकता है कि ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जाय जिससे कांग्रेस को सिवाय प्रेसीडेंट की नीति का समर्थन करने के और कोई चारा ही न रह जाय। शासन-सम्बन्धी नियुक्तियों में उसे सीनेट से सलाह लेनी पड़ती है। व्यवहार में वह जिस उपराज्य में नियुक्ति करनी होती है उसी के सीनेटरो से सलाह लिखा करता है। किन्तु जब सीनेट की बैठक न हो रही हो, उस समय अस्थायी रूप से रिक्त पदों के भरने का उसे पूरा अधिकार है। ऐसी नियुक्तियाँ वह ऐसे ढंग से कर सकता है कि सीनेट की इच्छा के विरुद्ध भी वह नियुक्ति पक्की बनी रहे। रिक्त पदों पर वह अपने मित्रों व राजनैतिक पक्ष के मायियों को नियुक्त कर अनन्य पक्षानुराग का खुले तौर पर परिचय देता है। पदाधिकारियों की नियुक्ति की शक्ति का प्रायः ऐसा उपयोग किया गया है कि घरेलू व बंदेशिक मामला में प्रेसीडेंट की ही मन चाही बात होनी है। छोट पदाधिकारियों को प्रेसीडेंट बिना सीनेट से पूछे ही नियुक्त कर सकता है। क्षमादान करने की शक्ति प्रेसीडेंट को ही दी हुई है और प्रेसीडेंट ही छुट्टियाँ घोषित करता है।

**स्वविवेकी शक्तियाँ (Discretionary Powers):—**प्रेसीडेंट को कुछ ऐसी शक्तियाँ भी प्राप्त हैं जिनका उपयोग वह अपने विवेक से ही करता है। इस शक्तियों के बल पर प्रेसीडेंट किसी व्यक्ति या व्यक्ति समूह को निर्गो

राज के राज में राज करना है या किसी काम को करने के लिये उन्हें पाध्य कर करना है। इस शक्ति व प्रयोग में स्वायत्तता भी बरकरार रखी जाती है। यद्यपि राजा राजा छोड़ प्रतीट में स्थित है जो अभी टकरा रही है। प्रतीट की शक्ति इतनी अधिक है कि एक समय पर जब प्रधान न्यायाधीश मार्शल ने प्रेसीडेंट ब्रेक्कन की इच्छा के अनुरूप एक निर्णय दिया तो प्रेसीडेंट ब्रेक्कन ने कहा "मार्शल ने अपना निर्णय दे तो दिया पर वह उमरी कार्यान्वित भी करे।" इससे दिखता दिता कि स्वायत्तता भी अपने निर्णय की कार्यान्वित करने में प्रेसीडेंट पर ही निर्भर है।

**प्रेसीडेंट पर अभियोग—**प्रेसीडेंट पर दुष्प्रवृत्ति व महाभ्रम का अभियोग लगाया जा सकता है। प्रतिनिधि-मंडल में अभियोग लगाने का निर्णय लक्ष्य होता है। तब मीनेट में यह अभियोग मगाया जा सकता है और उमरी जाय की जाती है। प्रेसीडेंट को संपूर्ण टकराने और दण्ड देने के लिये मीनेट का निर्णय दो तिहाई बहुमत में होना चाहिये।

**प्रेसीडेंट की मंत्रिपरिषद्—**प्रेसीडेंट की मंत्रिपरिषद् में सामान विभागों के अध्यक्ष होते हैं जिनको प्रेसीडेंट मीनेट की शक्ति में नियुक्त करता है। "वे लोग प्रेसीडेंट के ऐसे निश्चय्य महायक होते हैं कि यदि मीनेट प्रेसीडेंट से चुने हुये व्यक्ति का नियुक्त करने में इन्कार करे तो यह फंक्शन गेडरनफ भरी बात हो न हो बरन् यदि ऐसे विरोधों की संख्या अधिक हो तो सामान गता ही छिन्न-भिन्न हो जाय।" प्रेसीडेंट की मंत्रिपरिषद् के सदस्यों को वेनों ही शक्ति प्राप्त नहीं है जैसा ब्रिटिश या फ्रान्स की पार्लियामेंटरी या अन्य मंत्रिपरिषद् के सदस्यों का मिली हुई रहती है। इसका कारण यह है कि अमेरिकन कार्यपालिका शक्ति केवल प्रेसीडेंट में ही विहित है। यह एकात्मक कार्यपालिका (Unitary Executive) है और इंग्लिश फाल व फ्रान्स की अनेकालम कार्यपालिका से भिन्न है। अमेरिका का कार्यपालिका स्थायी (चार वर्ष के समय तक) अध्यक्षत्व (Presidential) कार्यपालिका है जो विधान मण्डल को उत्तरदायी नहीं है जैसी कि समदालम कार्यपालिका (Parliamentary Executive) होती है। अमेरिका के प्रेसीडेंट का यह अधिकार है कि वह अपने शक्तियों की राय को फलट सकता है। वह प्राप्त ऐसा करता भी है क्योंकि उसकी सलाह मिशरिस् के रूप में होती है। इसका स्पष्टीकरण एक उदाहरण द्वारा किया जा सकता है। एक बार अब्राहम लिंकन ने अपना एक प्रस्ताव अपने मात शक्तियों की परिषद् के सामने रखा

और उन सब ने उसका विरोध किया। परन्तु स्वयं उसने उसका समर्थन किया। उसने चुपचाप यह निर्णय दिया "इस निर्णय के पक्ष में हाँ कहने वाला १ और विपक्ष में न कहने वाले ७ मत हैं इसलिए हाँ की जीत हुई।"

सचिव प्रेसीडेंट के मातहत है—प्रेसीडेंट के मंत्री जो सेनेटरी कहलाते हैं दोनो सदनों में से किसी में भी उपस्थित नहीं हो सकते। वे वहाँ जाकर अपनी नीति पर लगाये हुये दोपारोपण का प्रतिवाद भी नहीं कर सकते। वे प्रेसीडेंट के ही आश्रित रहते हैं और यदि वे किसी बात में प्रेसीडेंट से सहमत नहीं होते तो अधिक से अधिक यही कर सकते हैं कि अपना पद त्याग कर दें। प्रेसीडेंट रूजवेल्ट के समय में ऐसे कई उदाहरण मिलेंगे। युद्ध के समय प्रेसीडेंट की शक्ति अधिनायक (Dictator) जैसी हो जाती है। उस समय उसे सेनेटरियो से परामर्श लेने की आवश्यकता भी नहीं रहती। किन्तु बहुत कुछ प्रेसीडेंट के व्यक्तित्व पर निर्भर रहता है। यदि वह सुदृढ़ व्यक्ति नहीं है तो वह कुछ नहीं कर पाता, और यदि वह दृढ़ इच्छा वाला होता है तो अपने देश में सर्वशक्तिमान् बना रहता है।

ये सेनेटरी विभिन्न शासन विभागों के अध्यक्ष बना दिये जाते हैं। इस समय इन विभागों की संख्या १० है। मन्त्रिपरिषद में इन देशों के उपाध्यक्ष १० सेनेटरी हैं। स्टेट डिपार्टमेन्ट, अर्थात् परराष्ट्र विभाग, अर्थ विभाग, युद्ध-विभाग, न्याय-विभाग, डाक-विभाग, नौसेना विभाग, गृह विभाग, कृषि-विभाग, व्यापार विभाग और श्रम-विभाग ये दस विभाग हैं। इन शासन विभागों के बारे में शासन-विधान में कुछ भी नहीं कहा गया है किन्तु ये कंग्रेस के एक्टों से स्थापित हुये हैं।

## संघ-न्यायपालिका

सर्वोच्च न्यायालय—संयुक्त-राज्य अमेरिका के शासन विधान की तीसरी धारा से न्याय शक्ति 'सर्वोच्च न्यायालय या उन अन्य न्यायालयों में जो कंग्रेस समय समय पर स्थापित करे' विहित है। संघ न्यायपालिका की छोटी पर जो सर्वोच्च न्यायालय है उसकी शक्ति व अधिकार संविधान से ही उभरे प्राप्त हैं। इसलिये वह विधानमण्डल या कार्यपालिका सत्ता के अधीन नहीं है।

न्यायाधीशों की नियुक्ति—दसमें सन्देह नहीं कि इन सर्वोच्च न्यायाधीशों को प्रेसीडेंट ही नियुक्त करता है, किन्तु इनको चुनने में प्रेसीडेंट दायन्दी की नीति का अनुसरण नहीं करता। "इनकी नियुक्ति में राजनीति

या बहुत मोटा घुट रहता है। अपने पक्ष का ध्यान न करने हुये प्रेसीडेंट गिरा स्थान की पूर्ति करने के लिये सबसे योग्य व्यक्ति को ही नियुक्त करता है" ६। सर्वोच्च न्यायालय के चापीन सब विषयगत शोध (Circuit Courts) न्यायालयों के क्षेत्र के न्यायालयों के न्यायाधीशों को प्रेसीडेंट महा न्यायाधीश (Attorney General) की सिफारिश पर नियुक्त करता है। महा-प्राभिकर्ता स्वयं सम्बन्धित उपराज्य के गवर्नरों से सेवा लेता है। इससे स्पष्ट है कि गण-न्यायाधीशों के न्यायाधीशों की नियुक्ति में यह ध्यान रखा जाता है कि वे विधि-निरपेक्ष के सम्बन्ध में अनुभव योग्यता रखते हों। 'सर्वोच्च न्यायाधीशों को न्यायाधीश के पद पर नियुक्त करने में नियुक्त करने वाली गला की जितना शोध मिलता है उतना जमी शोध लागत की गला में नहीं मिलता' ७। लागत विधान में यह भी कहा गया है कि 'न्यायाधीश, चाहे वे सर्वोच्च न्याया-लय के हों अथवा छोटे न्यायालयों के, जब यह गलावाली रहेगी अपने पक्ष पर काम करने रहेंगे और निश्चित समय पर अपनी सेवाओं के लिये जो पारिश्रमिक पावेंगे वह अपने सेवा-काल में कम नहीं किया जा सकता'। अतः, इन परि-स्थितियों में समुक्त-राज्य का सर्वोच्च न्यायालय, प्रेसीडेंट वॉशिंग्टन और उपराज्यों के बायीं को वष अर्थ ठहराने की अपनी शक्ति के कारण और उन स्थापित के कारण जितने होने में उन्हें बदलने हुये और मन का मुँह नहीं देखना पड़ता, समुक्त-राज्य की शासन प्रणाली की बहुत सी बातों में एक बहुत प्रभावशाली हेतु बना हुआ है और दुनिया का सब से बड़ा न्यायसंगठन है। ८

सर्वोच्च न्यायालय का अधिकार-क्षेत्र - यह न्यायसंगठन के अधि-कार-क्षेत्र के सम्बन्ध में शासन-विधान का लेख यह है 'इस शासन विधान के सम्बन्ध में या समुक्त-राज्य अमेरिका के कानून और इनके प्राधीन जो सधियाँ हुई हो या भविष्य में हो इनके अन्तर्गत कानूनों के प्रावधानों के सम्बन्ध में या प्राकृतिक न्याय के बाते में उठने वाले प्रश्नों में, राजदूतों से सम्बन्ध रखने वाले प्रश्नों में, सामुद्रिक व नौसेना के अधिकार-क्षेत्र में उठने वाले प्रश्नों में, उन भगडों में जहाँ समुक्त राज्य वादी या प्रतिकर्षी हो दो या दो से अधिक उपराज्यों के बीच भगडा न, एक उपराज्य और दूसरे उपराज्य के नागरिकों के भगडे में, विभिन्न उपराज्यों के नागरिकों के भगडे में, एक ही उपराज्य के दो नागरिकों को विभिन्न उपराज्यों से मिले अनुदान सम्बन्धी

\* दो अमेरिकन गवर्नमेंट, पृ० २६५

७ पृ० ७७८ पत्रात्मक चार अमेरिकन गवर्नमेंट पृ० २-३

८ दो अमेरिकन गवर्नमेंट, पृ० २६५

भगडो में और एक उपराज्य व उसके नागरिकों तथा दूसरे किसी विदेशी राज्य व उसके नागरिकों में जो भगडा हो, इन सब बातों में संघ-न्यायपालिका को निर्णय करने का अधिकार प्राप्त रहेगा।" विधान ने सर्वोच्च न्यायालय के प्रारम्भिक व पुनर्विचारक अधिकार-क्षेत्र की सीमा भी इस प्रकार निश्चित कर दी है : "राजदूतों व किसी उपराज्य से सम्बन्धित मुकदमे सर्वोच्च न्यायालय में ही प्रारम्भ होंगे। अन्य उपर्युक्त मुकदमों में सर्वोच्च न्यायालय में कानून की व्याख्या व वास्तविकता के प्रश्न पर केवल पुनर्विचार हो सकता है उन प्रपचादों को छोड़ कर और उन नियमों के अनुसार जिन्हे कांग्रेस निश्चित कर दे।"

**प्रारम्भिक अधिकार-क्षेत्र**—जैसे उन मुकदमों में जहाँ किसी संघ या उपराज्य के कानून के वैध-अवैध होने का प्रश्न ही सर्वोच्च न्यायालय को प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है वैसे ही जिन मुकदमों में संघ सरकार या कोई उपराज्य सरकार एक पक्ष में हो सर्वोच्च न्यायालय में ही वे प्रारम्भ होते हैं। संयुक्त-राज्य का सबसे बड़ा पुनर्विचारक न्यायालय होने के अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय की वास्तविकता महत्ता और अनुपमता इस बात में है कि वह शासन-विधान की व्याख्या करता है और उसकी मान्यता को सुरक्षित रखता है। किन्तु अपनी इस शक्ति के प्रयोग का सूत्रपात वह न्यायालय स्वयं नहीं करता। इसका प्रयोग तभी होता है जब उसके सामने कोई एक ऐसा निश्चित उदाहरण उपस्थित किया जाता है जिसमें संघ सरकार या उपराज्य-सरकार के किसी कानून की वैधानिकता पर आपत्ति की गई हो। ऐसे मुकदमे का निर्णय देने में यह न्यायालय शासन-विधान को सर्वोपरि मान कर उसकी बसीटी पर दूसरे कानूनों को वैध-अवैध ठहराता है। "प्रेसीडेंट या कांग्रेस का कोई भी कार्य तभी वैध समझा जाता है जब उस कार्य का सम्बन्ध निश्चित शासनविधान के किसी वाक्य या शब्द से हो। प्रेसीडेंट विलसन ने अपने पब्लिक पेपर्स (Public Papers) में सब कहा है कि "हमारे न्यायालय हमारी विधान-प्रणाली के आधीन हैं, वे हमारे राजकीय विकास के साधन हैं, हमारा राज्य-संगठन कुछ ऐसा विनियम रूप में वैधानिक प्रकृति का है कि हमारी राजनीति बकीलो पर निर्भर रहती है। अतएव प्रत्येक मुकदमे में निर्णय देते समय सर्वोच्च न्यायालय को पढ़ने यह निश्चय करना पड़ता है कि जिस शक्ति को कांग्रेस अपनी बहनो है वह विधान के किसी प्रावधान से जोड़ साती है या नहीं और उसके बाद यह देखा जाता है कि उन प्रावधान या कितना विस्तृत अर्थ लगाया जा सकता है"।

संविधान की व्याख्या—मविधान ने कांग्रेस की क्षमता को पूरी तरह से निर्धारित कर दिया है किन्तु धारा १ की ८ की धारा के १८ वें पैरा (Para) ने न्यायाधीशों की व्याख्या करने के हेतु विस्तृत क्षेत्र छोड़ दिया गया है जिसे द्वारा उनको यह निर्णय करने की स्वायत्तता मिली हुई है कि क्या कांग्रेस ने अप्रत्यक्ष शक्ति 'पूर्वोक्त शक्तियों को कार्यान्वित करने के लिये आवश्यक है'। इन शक्तियों की व्याख्या करने में ही न्यायाधीशों ने निहित शक्तियों के सिद्धान्त का प्रतिपादन किया। इन निहित शक्तियों के सिद्धान्त (Doctrine of Implied Powers) के आधार पर अमेरिका में गृह सरकार की शक्तियों को बहुत बढ़ा दिया गया है। न्यायाधीश टैनी (Tany) ने सर्वोच्च न्यायालय के सम्मुख में कहा था "यदि हम इन न्यायपालन में मविधान के शब्दों को तथोक्त अर्थ देने में स्यात्त हैं तो ऐसी व्याख्या के बिना भी शक्ति को सप सरकार के सुपुर्द किया जा सकता है और उसे उदात्तियों में छोड़ा जा सकता है।" \*

निहित-शक्तियों के सिद्धान्त को प्रतिपादित कर सप सरकार की शक्तिशाली बनाने का श्रेय सब से अधिक न्यायाधीश मार्शल को दिया जाता है जो बहुत समय तक न्यायाधीश के पद पर बना रहा और जो "उत्ती युग की उत्पत्ति या जिन में शासन विधान का निमाण हुआ और मविधान निर्माताओं के अभिप्राय में भली भाँति परिवर्तित था। जब किसी प्रश्न पर कहीं भी वक्त न दिग्वार्द्ध थी तो वह यह बनना सकता था कि देश के हित में किस प्रकार बाल की माल निराला जा सकती है और उसने उसके सम्बन्धीनों की राय में अपने निर्णयों में मविधान के स्पष्ट शर्तों की भी मूर्ख स्वीकार-मान्य की।"† अब भी अमरीका के वकील उन निर्णयों को उतना ही पुनीत समझते हैं जितना मविधान की धारामा को क्योंकि दोनों का ही तात्पर्य एक है। वह तात्पर्य यह है कि राष्ट्र को चिरजीवी और सुदृढ़ बनाया जायल।"

राजशास्त्री हरमन फाइनर ने अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय के बारे में एक बार कहा था कि एमे बनव्या वाला एमा न्यायालय राजनीति शास्त्र अमेरिका की अपनी निराली दन है जो हमें विरोध में पाई जाती है। इसमें चढ़कर, यह वह सीनट है जिसमें सघराज्य का भवन सुदृढ़ बना रहता है।"‡

\* दी अमेरिकन गवर्नमेंट, पृ० २८७

† थ्योरी एण्ड प्रैक्टिस आफ गीटने गवर्नमेंट, पृ० ११० ३०६

एक दूसरे लेखक हैस्किन ( F J. Haskin ) ने भी न्यायालय के बारे में कहा है कि "यह न्यायालय राज्य सगठन यन्त्र की चाल को ठीक रखने वाला चक्र है । जब लोकमत के झरोखे से सरकार के दूसरे विभाग इधर उधर भटके खाते हैं यह अपनी न्याय-सतुलन बनाये रखता है सब समय और सब परिस्थितियों में इसका कर्तव्य सविधान की सर्वोच्चता की रक्षा करना है । इस कर्तव्य का निवाहना लोकहित के लिये अत्यन्त आवश्यक है ।"

**सर्वोच्च न्यायालय कीचनावट—**सर्वोच्च न्यायालय में एक प्रमुख न्यायाधीश जिसका वार्षिक वेतन २५,५०० डालर है और ८ उप-न्यायाधीश जिनमें से प्रत्येक को २५,००० वार्षिक वेतन दिया जाता है होते हैं । सर्वोच्च न्यायालय में काम करने के अतिरिक्त ये ६ न्यायाधीश उन ६ भ्रमणशील न्यायालयों के काम की देखभाल करते हैं जो कांग्रेस ने स्थापित किये हैं । संयुक्त-राज्य का सारा भूमि प्रदेश ६ क्षेत्रों में बाँट कर इन ६ भ्रमणशील न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र में कर दिया गया है । सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश यदि चाहे तो ७० वर्ष की आयु में अवकाश प्राप्त कर सकते हैं, यदि उस समय तक वे दस साल तक अपने पद पर काम कर चुके हों । मुकदमों को सुनने के लिये सब न्यायाधीश मिल कर बैठते हैं । सबके बीच में प्रमुख न्यायाधीश बैठता है । मंगलवार, बुधवार, बृहस्पतिवार और शुक्रवार के दिन मुकदमों की सुनवाई होती है । रविवार का दिन न्यायाधीशों के परामर्श के लिये निश्चित है जब वे आपस में मिलकर सब मुकदमों पर विचार व बहस करते हैं और विचार करने के पश्चात् पृथक् होकर अपने अपने सुनिर्देश किये हुये मुकदमों का निर्णय लिखते हैं । निर्णय पहले ही विचार करने के फलस्वरूप बहुमत से या गर्बसम्मति से ही निश्चित रहता है । मंगले सोमवार के दिन न्यायालय भवन में सब के सामने ये निर्णय मुना दिये जाते हैं ।

न्यायालय की साधारणतया अवतूर से लेकर जून तक बैठक हुआ करती है । दुनिया में ऐसी कोई सस्था नहीं है जो इतने प्रभावपूर्ण ढंग से अपना कार्य करती हो जितना अमेरिका का सर्वोच्च न्यायालय करता है । इसी बैठकों में समय-निष्ठा और अनुपम शान्ति देखने योग्य है ।

**भ्रमणशील न्यायालय (Circuit Courts)—**कांग्रेस ने सर्वोच्च न्यायालय के अधीन निम्नरोटि की सभ अदालतें भी स्थापित की हैं । इन मध्य ऐसे न्यायालय १० हैं । सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों में से प्रत्येक



एक भ्रमणशील न्यायालय के प्रत्यक्ष की देख भाल करता है। प्रत्येक भ्रमणशील न्यायालय में दो न्यायाधीश होते हैं जिनका १०,००० टात्तर प्रतिवर्ष वेतन मिलता है। ये दौरा करने वाले न्यायाधीश रहनाते हैं। इनके प्रतिरिक्त जिस जिले में न्यायालय की बैठक होती है वहाँ भी जिस न्यायाधीश भी होता है जो भ्रमणशील न्यायालयों की बैठकों में भाग लेता है यदि उसने निर्णय के विरुद्ध न्यायालय में अपील न मुनी जा रही हो। ऐसा होने समय वह दौरा करने वाले न्यायाधीशों के साथ बैठकर अपील नहीं सुनता।

**जिला-न्यायालय**—न्यायमण्डल की तह में ८८ जिला-न्यायालय हैं जिनमें एक या अधिक जिला न्यायाधीश होते हैं। इनका वेतन ८,००० टात्तर होता है। हर एक उपराज्य में कम से कम एक जिला न्यायालय अवश्य होता है। किन्हीं में एक से अधिक भी न्यायालय होते हैं किन्तु एक ही जिले में दो या अधिक उपराज्यों का प्रदेश शामिल नहीं किया जाता। कुछ इन्ने गिने मामलों को छोड़कर जिले में सर्वोच्च न्यायालय को प्रारम्भिक श्रेयाधिकार है सब मामले जिले के न्यायालय में ही पहुँचे आरम्भ होने हैं। इनके निर्णय के विरुद्ध अपील भ्रमणशील न्यायालय और अन्त में सर्वोच्च न्यायालय में हो सकती है। किन्तु अपराध के मुकदमों में जिनमें फाँसी का दण्ड दिया जा सकता है जिले के न्यायालय से सीधी सर्वोच्च न्यायालय में अपील की जा सकती है।

**अन्य न्यायालय**—उपर्युक्त न्यायालयों के अतिरिक्त दो प्रकार के न्यायालय और भी होते हैं, एक अधिव्ययन-न्यायालय (Court of Claims) और दूसरे निराक्रम्य करने पुर्नविचारक न्यायालय (Court of Customs & Appeal)। पहले में सरकार के प्रति व्यक्तियों के दावे के मुकदमे मुने जाते हैं और दूसरे में निराक्रम्य-कर सम्बन्धी कानून के अन्तर्गत मुकदमे निबदाये जाते हैं। ये न्यायालय साधारण मुकदमों से कोई सरोकार नहीं रखते।

सन् १९११ से पूर्व न्यायमण्डल की कार्य प्रणाली व कार्यवाही से सम्बन्धित कानून में ६००० धारार्य थी किन्तु उसी साल इनकी फिर से छान बीन की गई और उनमें से असंगत धारार्यों को निकाल कर उन्हें एक मक्षिष्ठ पर स्पष्ट रूप दे दिया गया।

**शासन-विधान का संशोधन**—शासन विधान के संशोधन में दो अवस्थाएँ होती हैं एक प्रस्ताव और दूसरा उसका अनुसमर्थन।

सविधान के ५ वें अनुच्छेद के अनुसार संशोधन का प्रस्ताव निम्न लिखित दो प्रकार से किया जा सकता है—

(१) कांग्रेस स्वयं ही शासन-विधान में सशोधन का प्रस्ताव कर सकती है यदि दोनों सदनों में पृथक् पृथक् दो-तिहाई बहुमत उसकी आवश्यकता को स्वीकार करता हो।

(२) उपराज्यों की दो तिहाई सख्या की विधान-मंडल कांग्रेस से सशोधन की प्रार्थना कर सकती है। ऐसा किये जाने पर कांग्रेस को इन सशोधनों का प्रस्ताव करने के लिये एक सम्मेलन बुलाना पड़ता है।

किन्तु दोनों अवस्थाओं में सशोधन तभी वैध और लागू समझा जाता है जब या तो तीन चौथाई उपराज्यों की विधान-मंडलों द्वारा वह अनुसमर्थित अर्थात् स्वीकृत हो जाता है या तीन चौथाई सख्या के उपराज्यों में इस कार्य के लिये बुलाये हुये सम्मेलनों में वह स्वीकार हो जाता है।

उपर्युक्त सशोधन की रीति से स्पष्ट है कि सब सरकार और उपराज्य दोनों ही का विधान सशोधन में हाथ रहता है। यह सशोधन रीति सहज-साध्य नहीं है। अतएव सन् १७८६ व १८५१ के बीच यद्यपि १६०० से अधिक सशोधन-प्रस्ताव रखे गये किन्तु उनमें से केवल २२ सशोधन ही स्वीकृत हुये शेष निरर्थक होने से रह कर दिये गये। इन २२ सशोधनों को तीन श्रेणियों में बांट सकते हैं। पहिली श्रेणी में नागरिकों के अधिकार-सम्बन्धी सशोधन हैं (मूलसंविधान में ये अधिकार न रखे गये थे)। ये सन् १७६१ में किये गये प्रथम १० सशोधन हैं और १७८८ व १८०४ में किये गये ११ व १२ वें सशोधन हैं। दूसरी श्रेणी में १३ वा (१८६५) सशोधन जिससे दास प्रथा का निषेध किया गया, १४ वा (१८६८) और १५ वा (१८७०) जिससे सब उपराज्यों में समान नागरिक अधिकार दिये गये। इसके द्वारा गृह युद्ध (Civil war) के वैधानिक परिणामों को लिखित रूप दिया गया। तीसरी श्रेणी में बचे हुए ६ सशोधन हैं जिनमें से सन् १८१३ का सशोधन कांग्रेस को प्रत्यक्ष कर लगाने व वसूल करने की शक्ति देता है, सन् १८१३ के दूसरे सशोधन ने सीनेटर्स के निर्वाचन को प्रत्यक्ष नोकमत से होने वाला बना दिया, सन् १८१६ के सशोधन से मद्य बनाना, बेचना व समुक्त राज्य की सीमा के भीतर बाहर से मद्य भगाने का निषेध किया गया, सन् १८२६ के सशोधन से स्त्रियों को मताधिकार दिया गया, सन् १८३३ के सशोधन से १८१६ के मद्य-निषेध करने वाले सशोधन को समाप्त कर दिया गया और उसी माल के दूसरे सशोधन में प्रेमीडेट व प्रतिनिधियों की अवधि-पमाप्ति के दिनांक निर्दिष्ट कर

एक भ्रमणशील न्यायालय के प्रग्रन्थ की देय भाग करना है। प्रत्येक भ्रमणशील न्यायालय में दो न्यायाधीन होते हैं जिनका १०,००० डालर प्रतिवर्ष वेतन मिलता है। ये दौरा करने वाले न्यायाधीन कहलाते हैं। इनके अतिरिक्त जिला जिले में न्यायालय की बैठक हानी है वहाँ एक जिला न्यायाधीन भी होता है जो भ्रमणशील न्यायालयों की बैठकों में भाग लेता है यदि उगरे निर्णय के विरुद्ध न्यायालय में अपील न मुनी जा रही हो। ऐसा होने समय यह दौरा करने वाले न्यायाधीनों के कार्य घटकर अपील नहीं मुनता।

जिला-न्यायालय—न्यायमण्डल की तह में ८८ जिला-न्यायालय हैं जिनमें एक या अधिक जिला न्यायाधीन होते हैं। इनका वेतन ८,००० डालर होता है। हर एक उपराज्य में कम से कम एक जिला न्यायालय अवश्य होता है। बिन्ही में एक से अधिक भी न्यायालय होते हैं किन्तु एक ही जिले में दो या अधिक उपराज्यों का प्रदेश शामिल नहीं किया जाता। कुछ इन गिने मामलों को छोड़कर जिनमें सर्वोच्च न्यायालय की प्रारम्भिक श्रेयाधिकार हैं सब मामले जिले के न्यायालयों में ही पहले आरम्भ होते हैं। इनके निर्णय के विरुद्ध अपील भ्रमणशील न्यायालय और अन्त में सर्वोच्च न्यायालय में हो सकती है। किन्तु अपराध के मुकदमों में जिनमें फाँसी का दण्ड दिया जा सकता है जिले के न्यायालय से सीधी सर्वोच्च न्यायालय में अपील की जा सकती है।

अन्य न्यायालय—उपर्युक्त न्यायालयों के अतिरिक्त दो प्रकार के न्यायालय और भी होते हैं, एक अध्यायन-न्यायालय (Court of Claims) और दूसरे निराक्रम्य करके पुनर्विचारक न्यायालय (Court of Customs & Appeal)। पहले में सरकार के प्रति व्यक्तियों के दावे के मुकदम मुने जाते हैं और दूसरे में निराक्रम्य कर सम्बन्धी कानून के अन्तर्गत मुकदमों निबटारे जाते हैं। ये न्यायालय साधारण मुकदमा से कोई सरोकार नहीं रखते।

सन् १९११ से पूर्व न्यायमण्डल की कार्य प्रणाली व कार्यवाही में सम्बन्धित कानून में ६००० धारारों थी किन्तु उसी साल इनकी फिर से छान बीन की गई और उनमें से असंगत धाराया को निकाल कर उन्हें एक सक्षिप्त पर स्पष्ट रूप दे दिया गया।

शासन-विधान का संशोधन—शासन विधान के संशोधन में दो अवस्थाएँ होती हैं एक प्रस्ताव और दूसरा उमका अनुसमर्थन।

संविधान के ५ वें अनुच्छेद के अनुसार संशोधन का प्रस्ताव निम्न लिखित दो प्रकार से किया जा सकता है—

(१) कांग्रेस स्वयं ही शासन-विधान में सशोधन का प्रस्ताव कर सकती है यदि दोनों सदनों में पृथक् पृथक् दो-तिहाई बहुमत उसकी आवश्यकता को स्वीकार करता हो।

(२) उपराज्यों की दो तिहाई सख्या की विधान-मंडल कांग्रेस से सशोधन की प्रार्थना कर सकती है। ऐसा किये जाने पर कांग्रेस को इन सशोधनों का प्रस्ताव करने के लिये एक सम्मेलन बुलाना पड़ता है।

किन्तु दोनों अवस्थाओं में सशोधन तभी वैध और लागू समझा जाता है जब या तो तीन चौथाई उपराज्यों की विधान-मंडलों द्वारा वह अनुसमर्थित अर्थात् स्वीकृत हो जाता है या तीन चौथाई सख्या के उपराज्यों में इस कार्य के लिये बुलाये हुये सम्मेलनों में वह स्वीकार हो जाता है।

उपर्युक्त सशोधन की रीति से स्पष्ट है कि सब सरकार और उपराज्य दोनों ही का विधान-सशोधन में हाथ रहता है। यह सशोधन रीति सहज-साध्य नहीं है। अतएव सन् १७८६ व १८५१ के बीच यद्यपि १६०० से अधिक सशोधन प्रस्ताव रखे गये किन्तु उनमें से केवल २२ सशोधन ही स्वीकृत हुये शेष निरर्थक होने से रह कर दिये गये। इन २२ सशोधनों को तीन श्रेणियों में बांट सकते हैं। पहिली श्रेणी में नागरिकों के अधिकार सम्बन्धी सशोधन हैं (मूलसंविधान में ये अधिकार न रखे गये थे)। ये सन् १७९१ में किये गये प्रथम १० सशोधन हैं और १७८८ व १८०४ में किये गये ११ व १२ वें सशोधन हैं। दूसरी श्रेणी में, १३ वा (१८६५) सशोधन जिससे दास प्रथा का निषेध किया गया, १४ वा (१८६८) और १५ वा (१८७०) जिससे सब उपराज्यों में समान नागरिक अधिकार दिये गये। इसके द्वारा गृह युद्ध (Civil war) के वैधानिक परिणामों को लिखित रूप दिया गया। तीसरी श्रेणी में बचे हुए ६ सशोधन हैं जिनमें से सन् १८१३ का सशोधन कांग्रेस को प्रत्यक्ष कर लगाने व वसूल करने की शक्ति देता है सन् १८१३ के दूसरे सशोधन ने मीनेटरो के निर्वाचन को प्रत्यक्ष लोकमत से होने वाला बना दिया, सन् १८१६ के सशोधन से मद्य बनाना, बेचना व समुक्त राज्य की सीमा के भीतर बाहर से मद्य भगाने का निषेध किया गया, सन् १८२६ के सशोधन से स्त्रियों को मताधिकार दिया गया, सन् १८३३ के सशोधन से १८१६ के मद्य-निषेध करने वाले सशोधन को समाप्त कर दिया गया और उन्नीस साल के दूमरे सशोधन में प्रेग्रीडेंट व प्रतिनिधियों की अवधि-प्राप्ति के दिनांक निश्चित कर

दिये गये। सन् १९५१ के गणोपनिषद् अनुसार कोई व्यक्ति घर-दो-द्वार में अधिक समुपेत राज्य का राष्ट्रपति नहीं हो सकता।

समुपेत राज्य के शासन-विधान में गणोपनिषद् करने की प्रणाली ऐसी है कि एक व्यक्ति भी गणोपनिषद् के कार्यान्विष्ट होने में ग्राह्यता डाल सकता है। उदाहरण के लिये यदि सीनेट में ६६ सदस्यों में से ८५ उपस्थित हो जिनमें से ५६ गणोपनिषद् पक्ष में मत दें और २९ उत्तरे विरुद्ध मत प्रकट करें तो वह गणोपनिषद् सीनेट में दो-तिहाई सत्या पक्ष में न होने के हकीकत नहीं समझा जा सकता चाहे प्रतिनिधि-सदन में वह दो-तिहाई मत में पाग हो चुका हो।

### संयुक्त-राज्य में राजनैतिक दल

संयुक्त-राज्य के राजनैतिक दलों की रचना, रूप व उद्देश्य इंग्लैंड व अन्य देशों के दलों के उद्देश्य से भिन्न हैं। इस भिन्नता को समझने के लिये इन दलों का संक्षिप्त इतिहास जानना आवश्यक होगा।

प्रारम्भ में संयुक्त-राज्य अमरीका में एक पक्ष था जिसमें धनी मानी व्यक्ति थे जो राजा के प्रति निष्ठा रखने का दावा करते थे। दूसरा पक्ष उन लोगों का था जो सत्या में बहुत अधिक थे किन्तु निर्धन व साधन-हीन थे और जो राजभक्ति के प्रतिकूल देश-भक्ति को उच्चतर मानते थे। इस दलबन्दी का स्वतन्त्रता-युद्ध के पश्चात् अन्त हो गया। सन् १७८७ में जब शासन विधान बना तो दो शक्तिशाली पक्ष बने, एक फेडरलिस्ट्स जो धनी मानी वर्ग में से थे और केन्द्रीय सरकार को अधिक शक्तिशाली बनाने के पक्ष में थे और दूसरे डेमोक्रेट्स, जो उपराज्यों की सर्वाधिकारी सत्ता व उनसे अधिकारों की प्रमुखता के समर्थक थे। ये लोग स्वतन्त्रता, समानता और व्यक्ति का प्रचार करते थे। टीमोथी जेफरसन इस पक्ष का नेता था। थोड़े ही समय के पश्चात् हेमिल्टन के नेतृत्व में फेडरलिस्ट्स पक्ष जार्ज वाशिंगटन का सत्याग प्राप्त होने से अधिक शक्तिशाली हो गया।

कुछ समय के पश्चात् दलबन्दी के आधार का रूप कुछ बदल गया। सन् १८५६ में फेडरलिस्ट्स, जो उस समय रिपब्लिकन नाम से कहलाने लगे, और डेमोक्रेट्स में बहुत ही उग्र विरोध हो गया। यह जानकर आश्चर्य होगा कि डेमोक्रेट्स दासप्रथा के समर्थक बने, उन्होंने अपने स्वतन्त्रता, समानता व भातृभाव के सिद्धान्त को केवल गौरवार्ण जनता तक ही सीमित माना। इस पक्ष में अधिकतर वे लोग थे जो दक्षिणी उपराज्यों में कपास आदि की कृषि करते थे। रिपब्लिकन पक्ष की अधिक सत्या उत्तरी उपराज्यों में थी। डेमोक्रेट्स ने कलहाउन के उस सिद्धान्त का समर्थन किया जिससे यह

माना जाता था कि किसी संघ शासन से उपराज्यो को स्वेच्छानुसार पृथक् होने की पूर्ण स्वतन्त्रता है। उन्होंने अब्राहम लिंकन की दास प्रथा निवारण नीति का विरोध किया। गृह-युद्ध के सन् १८६१ में अन्त हो जाने से और उससे परिणाम स्वरूप विधान में संशोधन हो जाने से दास प्रथा का प्रश्न सर्वदा के लिये हल हो गया और इन दोनों पक्षों की विभिन्न नीति का यह आधार समाप्त हो गया।

इस समय रिपब्लिकन और डेमोक्रेट दो राजनैतिक पक्ष हैं जिनमें से पहला दल एक शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार के बनाने के पक्ष में है। यहाँ यह बतलाना उचित होगा कि अमेरिका में विभिन्न राजनैतिक पक्ष बनने के लिये पर्याप्त मसाला नहीं है। पहली बात तो यह है कि शासन विधान की भाषा इतनी स्पष्ट व उपराज्यो व केन्द्रीय सरकार में शक्ति विभाजन के द्वारे में उसका मन्तव्य समझने में इतना सरल है कि राजनैतिक पक्षा के लिये कार्य-क्रम का कुछ मसाला बचता ही नहीं। विधान संशोधन पेचीदा और कठोर होने से उसके आधार पर किसी राजनैतिक पक्ष का संगठन सम्भव नहीं। दूसरे अभी संयुक्त-राज्य की आर्थिक सांस्कृतिक व भौगोलिक स्थिति ऐसी है कि कोई महत्वपूर्ण राजनैतिक प्रश्न नहीं उठते। वहाँ मुश्किल से कोई निर्धन भुक्ता वर्ग मिलेगा क्योंकि कृषि उद्योग व व्यापार की पूँजी अधिकतर जनसंख्या में बँटी हुई है। राष्ट्र की अधिकतर जनता मध्यवर्ग की है। संसार की दूसरी राष्ट्र शक्तियाँ यूरोपियन, जापान आदि, संयुक्त-राज्य से इतनी दूर हैं कि अमेरिका को इनसे डरने की कोई सम्भावना नहीं है इसलिये वैदेशिक नीति के आधार पर दलबन्दी नहीं हो सकती। उद्योग व व्यापार के लिये अब भी बड़ा विस्तृत क्षेत्र खुला पड़ा है और अधिकतर लोग उससे लाभ उठाने में व्यस्त हैं। अधिकतर लोग नॉन-कॉन्फॉर्मिस्ट्स (Non-Conformists) हैं इसलिये सांस्कृतिक विभिन्नता भी अधिक प्रबल नहीं है। सबसे अन्त में यह बात है कि शक्ति विभाजन के सिद्धान्त से राजनैतिक मत भेद का क्षेत्र बहुत संकुचित रह गया है।

इसलिये यह बताना चाहें कितना ही विपरीत क्या न प्रतीत होता हो पर है यह मत कि अमेरिकन राजनैतिक पक्षों के उद्देश्यों की विभिन्नता के हेतु संस्था में इतने कम हैं कि अमेरिका में एक ही राजनैतिक पक्ष है जिस रिपब्लिकन व डेमोक्रेटिक पक्ष का संयुक्त दल बना जा सकता है जो स्वभाव से व अधिकार मण्डप में दासमान भागा में बँटा हुआ है, एक भाग रिपब्लिकन कहलाता है और दूसरा डेमोक्रेट। संयुक्त राज्य के इतिहास में अधिकतर

रिपब्लिकन पक्ष ने निर्वाचनों में जीत पाई है और प्रेसीडेंट के पद पर उनी दल का प्रतिनिधि नियुक्त हुआ है। डेमोक्रेट पक्ष का प्रभुत्व बहुत कम रहा है। राजनीतिज्ञ हरमन फाइनर ने इन पक्षा के बावें व इनमें असमानता न होने के सम्बन्ध में कहा है "यह ध्यान देने योग्य बात है कि अमेरिकन राजनैतिक पक्षों के बारे में जिनका साहित्य है वह उनका महत्व दिखाने समर्थ नहीं करता है कि ये दल सत्ताधारियों को सगठित करते हैं और अपने उद्देश्य-पार लक्ष्य करते हैं। बावें-जम के मापदण्ड को और आदर्श के पालन को गौण मान कर इनका केवल साधारण ना वर्णन ही कर दिया जाता है। कुछ समय के अग्र प्राथिक शक्ति व समाजवाद के जाग्रत होने से राजनैतिक पक्षों में कुछ प्राथिक उग्र भेद उत्पन्न हो गये हैं जिससे पारदर्शक समाजवादी पक्ष का गठन हो गया है। किन्तु यह अभी प्राथिक प्रभाव पूर्ण नहीं हुआ है। हालाँकि यह समाजवादी पक्ष या और छोटे मोटे पक्ष बने रहें परन्तु अमेरिकन राजनैतिक व निर्वाचनों पर इनका प्राथिक प्रभाव नहीं रहेगा। अतएव यह प्रतीत होता है कि दो पक्ष-प्रणाली (रिपब्लिकन व डेमोक्रेट) ही भविष्य में बहुत दिनों तक अमेरिका में प्रभुत्व जमाये रहेगी।

### पाठ्य पुस्तकें

Brogan, D. W.—The American Political System  
(London 1933)

Bryce, Viscount—Modern Democracies  
Vol II pp 3-140

„ „ American Common wealth 2 Vol.  
(Macmillan 1907)

Finer Herman—Theory & Practice of Modern,  
Government, Vol. I chs VII, XI & XV, Vol II  
chs. XXIII

Hamilton, Jay & Madison—The Federalist  
(Especially Nos. I—XIV)

Haskin F. J.—The American Government,  
ch. I & XXII—XXVI

- Hughes, C. E.—The Supreme Court of the United State ( N. Y. 1938 )
- Munro, W. B.—The Government of United State ( Macmillan 1937 )
- Newton. A. P.—Federal & Unified Constitutions pp. 66-94
- Reed, T. H.—Form & Functions of American Government, chs. I.-IV. III. XI-XIII & XIX-XXIII
- Sharma, B. M.—Federal Polity ch.II pp.72-90 and Appendix A
- Smellie, K.—The American Federal, System chs. I & III-IV
- Wilson, Woodrow—The State (Chapters on Government of the United States )



## अध्याय १७

### संयुक्त राज्य अमेरिका में उपराज्यों की सरकारें

“अमेरिका के राजनैतिक इतिहास में उपराज्यों के शासन-विधान सब से प्राचीन हैं क्योंकि वे उन्हीं राजकीय उपनिवेश-घाटों के संशोधित व परिष्कृत रूप हैं जिनसे अमेरिका में स. सं प्रथम अंगरेजी वस्तियाँ स्थापित की गई थीं और जिनके द्वारा उनकी स्थानीय सरकारों का संगठन किया गया था जिनके ऊपर ब्रिटिश सम्राट और अन्तिमतः पार्लियामेंट का आधिपत्य था।”

(जेम्स माइस)

उपराज्यों की उत्पत्ति व विकास—सन् १७८७ ई० में संयुक्त-राज्य अमेरिका में १३ उपराज्य थे। ये वही उपनिवेश थे जिन्होंने ब्रिटिश सम्राट के आधिपत्य को मानने से इन्कार कर दिया और स्वतन्त्रता-युद्ध में विजय प्राप्त की। धीरे धीरे इसके पश्चात् पश्चिम की ओर नई वस्तियाँ स्थापित हुईं जिनसे नये उपराज्य बने जो सन् १७८७ के शासन-विधान के सीमारे अनु-च्छेद के पैरा १ की तीसरी धारा के अनुसार सघ-राज्य में शामिल कर लिये गये। इस धारा से नये उपराज्यो के बनने का प्रावधान कर दिया गया था, शर्त केवल यह थी कि सत्कालीन स्थित किसी उपराज्य की प्रदेशभूमि के विस्तार आदि में बिना कांग्रेस या उस उपराज्य की विधान-मंडल की सम्मति के कोई परिवर्तन न किया जायेगा। इस समय संयुक्त-राज्य अमेरिका के सघ-राज्य में ४६ उपराज्य हैं। उनका शासन उनके निजी पृथक् पृथक् शासन-विधानों द्वारा स्थापित राज्य संगठनों के आधीन होता है। ये शासन-विधान लिखित हैं और इनका अस्तित्व राष्ट्रीय सघ-शासन-विधान पर निर्भर नहीं है किन्तु इनके आधारभूत सिद्धांत एक समान हैं जो इंग्लैंड से बसने वाले अपने साथ लाये थे।

उपराज्यों के सम्बन्ध में कुछ प्रमुख बातें—भूमि के विस्तार, जन-संख्या, भौगोलिक स्थिति और आर्थिक अवस्था में उपराज्यों में पारस्परिक विभिन्नता है। नीचे किसी सारिणी में प्रत्येक उपराज्य (हवाई द्वीप के ४६ वें,

उपराज्य को छोड़ कर) का क्षेत्रफल, जनसंख्या व संघ में शामिल होने के समय के दारे में सूचना मिल सकती है:—

| उपराज्य का नाम और<br>उसके संगठन का<br>वर्णन | वर्ग मीलों में<br>क्षेत्रफल | सन् १९४८<br>की जनसंख्या |
|---|-----------------------------|-------------------------|
| अलाबामा (१९१६)                              | ५१,२७६                      | २,८४८,०००               |
| ऐरीजोना (१९१२)                              | ११३,८१०                     | ६६४,०००                 |
| अर्कानसास (१८३६)                            | ५२,५२५                      | १,६२५,०००               |
| कैलीफोर्निया (१८५०)                         | १५५,६५२                     | १०,०३१,०००              |
| कॉनेक्टिकट (१८७६)                           | १०३,६५८                     | १,१६५,०००               |
| कॉर्नेल्लिकट (१७८८)                         | ४,८२०                       | २,०११,०००               |
| डीलावेयर (१७८७)                             | १,६६५                       | २,६७,०००                |
| फ्लोरीडा (१८४५)                             | ५४,८६१                      | २,३६५,०००               |
| ज्योजिया (१७८८)                             | ५८,७२५                      | ३,१२८,०००               |
| इदाहो (१८९०)                                | ८३,३५४                      | ५३०,०००                 |
| इल्लोयिस (१८१८)                             | ५६,०४३                      | ८,६७०,०००               |
| इन्डियाना (१८१६)                            | ३६,२०५                      | ३,६०६,०००               |
| आइयोवा (१८४६)                               | ५६,५८६                      | २,६२५,०००               |
| कानसास (१८६१)                               | ८१,७७४                      | १,६६८,०००               |
| कैचुकी (१७६२)                               | ४०,१८१                      | २,८१६,०००               |
| लुईसियाना (१८१२)                            | ४५,४०६                      | २,५७६,०००               |
| मेन (१८२०)                                  | २६,८६५                      | ६००,०००                 |
| मेरीलैंड (१७८८)                             | ६,६४१                       | २,१५८,०००               |
| मैसाचूसेट्स (१७८८)                          | ८,०३६                       | ४,७१५,०००               |
| मिचिगन (१८३७)                               | ५७,४८०                      | ६,१६५,०००               |
| मिनेसोटा (१८५८)                             | ८०,८५८                      | २,६४०,०००               |
| मिमिसिपी (१८१७)                             | ४६,३६२                      | २,१२१,०००               |
| मिन्सोरी (१८२१)                             | ६८,७२७                      | ३,६४७,०००               |
| मोन्टाना (१८८६)                             | १४६,१३१                     | ५११,०००                 |
| नेब्रास्का (१८६७)                           | १६,८०८                      | १,३०१,०००               |
| नेवैदा (१८६४)                               | १०६,८२१                     | १४२,०००                 |
| न्यू हैम्पसायर (१७८८)                       | ६,०३१                       | ५४८,०००                 |

| उपराज्य का नाम और<br>उपके संगठन का<br>वर्णन | वर्ग मीलों में<br>क्षेत्रफल | सन् १९४८<br>की जनसंख्या |
|---|-----------------------------|-------------------------|
| न्यूजर्सी (१७८७)                            | ७,५१४                       | ४,७२६,०००               |
| न्यूमैक्सिको (१६१२)                         | १२२,५०३                     | ५७१,०००                 |
| न्यूयार्क (१७८८)                            | ४७,६५४                      | १४,३८६,०००              |
| नार्थ कैरोलीना (१७८६)                       | ४८,७४०                      | ३,७१५,०००               |
| नार्थ डैकोटा (१८८६)                         | ७०,१८३                      | ५६०,०००                 |
| ओहियो (१८०३)                                | ४०,७४०                      | ७,७६६,०००               |
| ओलाहामा (१६०७)                              | ६६,४१४                      | २,३६२,०००               |
| ओरिगन (१८५६)                                | ९५,६०७                      | १,६२६,०००               |
| पैसिफिक (१८८७)                              | ४४,८३२                      | १०,६८६,०००              |
| रोड आइलैंड (१७६०)                           | १,०६७                       | ७४८,०००                 |
| साउथ कैरलीना (१७८८)                         | ३०,४५६                      | १,६६१,००७               |
| साउथ डैकोटा (१८८६)                          | ७६,८६८                      | ६१३,०००                 |
| टेनेसी (१७९६)                               | ४१,६८७                      | ३,१४६,०००               |
| टेक्सास (१८४५)                              | २६२,३६८                     | ७,२३०,०००               |
| उटा (१८६६)                                  | ८२,१८४                      | ६६५,०००                 |
| वरमोन्ट (१७६१)                              | ६,१२४                       | ३७४,०००                 |
| विरजीनिया (१७८८)                            | ४०,२६२                      | ३,०२६,०००               |
| वाशिगटन (१८८६)                              | ६३,८३६                      | २,४८७,०००               |
| यजीनिया (१८६३)                              | २,०१२                       | १,६१५,०००               |
| विमकींसन (१८४८)                             | ५५,२५६                      | ३,३०६,०००               |
| व्योमिंग (१८६०)                             | ६७,५४८                      | २७५,०००                 |

५५५

उपराज्य शासन-विधान—संयुक्त राज्य के सभ शासन-विधान में केन्द्रीय राज्य संगठन की रचना व शक्तियों का वर्णन है। उसमें उपराज्यों के शासन विधान के सिद्धान्त नहीं दिये हुये हैं। इस संघ-शासन-विधान का निर्माण उन १३ मूल-उपराज्यों के शासन-विधानों के प्रमुख सिद्धांतों के आधार पर हुआ था जो १७८७ के संगठन के सदस्य बने थे। अतएव उपराज्यों के शासन-विधान संघ-शासन-विधान से विलक्षण पृथक् हैं। उनकी शक्ति का स्रोत पृथक् पृथक् उपराज्यों की जनता है। आस्ट्रेलिया व

स्विटजरलैंड में भी सदस्य-राज्यों के शासन-विधान सभ शासन-विधान में शामिल नहीं हैं और इसलिये उनका वैसा ही महत्व और स्वतन्त्र अस्तित्व है जैसा अमेरिकन उपराज्यों के शासन विधानों का। इसके विपरीत, कनाडा, दक्षिणी अफ्रीका व रूस में सभ शासन-विधान और उपराज्यों के शासन-विधान सब मिलकर एक शासन विधान के रूप में हैं। भारतवर्ष के नये शासन विधान में भी केन्द्रीय सरकार के सघात्मक राज्यसंगठन व प्रांतों के राज्यसंगठन की रूप रेखा एक ही वैधानिक आलेख से निश्चित हुई है। अमेरिकन उपराज्यों के शासन-विधान सभ-शासन सविधान से पुराने हैं, इसलिये उनके आधार पर ही सभ शासन-विधान की रचना भी हुई।”

४६ उपराज्य शासन-विधान—संयुक्त राज्य अमेरिका के प्रत्येक उप-राज्य का अपना पृथक पृथक शासन-विधान है इसलिये ४६ विभिन्न उपराज्य शासन विधान हैं जिन्हें अध्ययन करने के पश्चात् उपराज्यों के शासन-प्रबन्ध का ज्ञान प्राप्त किया जा सकता है। किन्तु उन सब में इतनी अधिक समानता है कि इन उपराज्यों के शासन-प्रबन्ध को समझने के लिये केवल उनकी सामान्य विशेषताओं को जानने से ही काम चल जाता है। इसका कारण जैसा राजनीतिज्ञ ब्राड्स ने कहा है, यह है “कि ये सब प्राचीन अंगरेजी संसदों की कुछ अधिक व कुछ थोड़ी मिलती हुई प्रतिलिपियाँ हैं। अर्थात् ये वे चार्टर प्राप्त स्वायत्त-शासन करने वाली कंपनियाँ हैं जो अंगरेजी स्वाभाविक प्रवृत्तियों से प्रभावित होकर और अंगरेजी पार्लियामेंट प्रणाली के उदाहरण को सामने रख कर ऐसे राज्य संगठनों में विकसित हो गई जो अठारवीं शताब्दी के इंग्लैंड के राज्यसंगठन से मिलते जुलते थे”। जब ये राज्यसंगठन स्वतन्त्र राज्य बन गये तब भी इन्होंने अपने मूल शासन विधानों की प्रमुख विशेषताओं का जोर का लो सुरक्षित रखा। उनमें केवल वही परिवर्तन किया जो उनकी नई कानूनी, वैधानिक और अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति के लिये आवश्यक था। जब सभ में नये उपराज्य बन कर शामिल हुये, प्रत्येक ने मूल १३ उपनिवेशों के शासन विधानों के ढाँचे को ही अपना लिया। “ऐसा करने के लिये उनका अधिक भुकाव इसलिये भी था क्योंकि प्राचीन शासन-विधानों में उन्हें कार्यपालिका, विधायिका व न्यायिक सत्ता का वह पृथक्त्व देखने को मिला जो उस समय के राजनीति शास्त्र की दृष्टि से स्वतन्त्र सरकार के लिये आवश्यक समझा जाता था। इस पृथक्त्व सिद्धांत से ही उन्होंने आगे बढ़ाने का निश्चय किया”। १४३

उपराज्यों के शासन-विधानों की सामान्य विशेषताएँ—शक्ति

विभाजन के मिश्रण के अतिरिक्त कुछ ऐसी बातें हैं जो इन सब शासन-विधानों में मिलती हैं। प्रत्येक उपराज्य में नागरिक विधान जनता की इन हैं जिन्होंने कार्यपालिका के अध्यक्ष को निर्वाचित करने का अधिकार दिया। सामान्यतः सुरक्षित रखा है। यह अध्यक्ष गवर्नर कहलाता है। नागरिक विधान का मन्तव्य, लोक निर्णय (Referendum), विवेक-उत्प्रेषण (Initiative), और प्रत्याह्वय (Recall), ये सब भी जनमत के आधीन हैं। प्रत्येक उपराज्य में एक निर्वाचित गवर्नर या कुछ प्रशासन अधिकारी द्विगुणी विधान मण्डल, स्थानिक न्यायपालिका और स्थायी शासन समितियाँ हैं जिन काउन्टी, नगर, ग्राम, जिनके त्तराज्य, समुक्त राज्य अमेरिका का जनान्तामय राज्या की गिनती में बड़ा ऊँचा स्थान प्राप्त है।

### उपराज्य विधान-मण्डल

उपराज्य के राज्यमण्डल में विधान मण्डल सब से महत्वपूर्ण अंग है। लगभग सब उपराज्या में द्विगुणी विधान मण्डल है जिसके निम्न सदस्य प्रतिनिधि सदन और उपरान सदस्य का सीनेट कह्य है। केवल मैसाचुसेट्स में एक वैधानिक समीक्षण द्वारा यह निर्णय हुआ कि विधानमण्डल में ही एक सदन हो जिसके सदस्यों की संख्या ६३ हो, अतः में द्विगुणी विधान मण्डल की प्रणाली को उपराज्यों के सब शासन की नकल करने की अपनाया। ऊपरले सदन के पक्ष में विधान-कार्य में जरूरतों के दोष को दूर रखने की जो दलील सामने उपस्थित की जाया करती थी वह अब अधिक महत्व नहीं रखती क्योंकि इस दोष को दूर रखने के लिये समाचार-पत्रों का प्रभाव किसी भी अधिनियम के तीन बार वापस कर विचार करने की पद्धति गवर्नर की अस्वीकार करने की शक्ति और लोकनिर्णय की पद्धति में सब पर्याप्त समझे जाते हैं।

विधानमण्डल का निर्वाचन—दोनों सदस्य लोकनिर्वाचित सम्पाद्य होती हैं। इस निर्वाचन में सब नागरिक भाग ले सकते हैं। दुहर प्रतिनिधि-व्यवस्था दोष दूर रखने के लिए और दोनों सदनों के अस्तित्व को आवश्यकता दिखलाने के हेतु दोनों सदनों के निर्वाचन क्षेत्रों को भिन्न प्रकार से संगठित किया जाता है। सीनेट में काउन्टियाँ (Counties) से निर्वाचित प्रतिनिधि होते हैं। चाहे उनकी जनसंख्या कितनी ही हो किन्तु प्रत्येक काउन्टी के प्रतिनिधियों की संख्या एक समान होती है। निचले सदन के प्रतिनिधियों का

निर्वाचन जनसंख्या के आधार पर विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों से होता है। इसलिए इस कथन में कुछ सत्य है कि सीनेट का भौगोलिक निर्वाचन होता है और प्रतिनिधि सदन का जनसंख्यात्मक। निचले सदन में अधिकतर ग्रामनिवासी प्रतिनिधि हैं और नगरों की जनसंख्या बढ़ने से सीनेट में नगरवासी अधिक संख्या में हैं। निचला सदन सीनेट की अपेक्षा बड़ा होता है इसलिए वह सीनेट की अपेक्षा अधिक लोकप्रिय रहता है।

**विधानमंडल की अवधि**—यह अवधि भिन्न भिन्न उपराज्यों में अलग अलग है। प्रायः सीनेट की अवधि निचले सदन से अधिक लम्बी होती है। सीनेट के कुछ सदस्यों के स्थान पर निश्चित काल के पश्चात् नये सदस्य आ जाते हैं किन्तु निचले सदन के सब प्रतिनिधि निश्चित समय के बाद फिर से नये चुने जाते हैं। बहुत से उपराज्यों में सीनेट के उम्मेदवारों की प्रतिनिधि-सदन के उम्मेदवारों की अपेक्षा अधिक आयु का होना पड़ता है।

**विधानमंडल का कार्य**—सब उपराज्यों में विधान मंडल के सदस्यों को एकसा ही वेतन मिलता है। कुछ उपराज्यों में विधान मंडल की सलाह में दो बैठकें होती हैं, किन्तु में साल में एक ही होती है। सदस्यों को सामान्य भुक्तियाँ, सुविधाएँ व अधिकार मिले हुए रहते हैं। प्रत्येक सदन का अपना अपना महापति होता है और अन्य पदाधिकारी होते हैं जिनको सदन चुनता है। कोई विधेयक किसी भी सदन में आरम्भ किया जा सकता है किन्तु मुद्रा-विधेयक निचले सदन में ही आरम्भ हो सकता है। सीनेट मुद्रा-विधेयक में संशोधन कर सकती है। कोई योजना तभी सदन से स्वीकृत समझी जाती है जब उसके सदन में तीन वाचन हो जाते हैं। तब यह दूसरे सदन को भेज दी जाती है। यदि वह वहाँ स्वीकृत हो जाती है तो गवर्नर के हस्ताक्षर से पानून बन जाती है। यदि दोनों सदनों में मतभेद हो जाता है तो वह योजना अस्वीकृत समझी जाती है। दोनों सदनों में स्वीकृति योजना को गवर्नर अपनी आपत्तियों के साथ लौटा सकता है। इस प्रकार लौटाये जाने पर वह योजना तभी पानून बन जाती है जब वह दोनों सदनों में फिर से निश्चित मताधिक्य से पास हो जाय।

**संविधान संशोधन**—यद्यपि संविधान के समान उपराज्यों के सब शासन गति विभाजन के सिद्धान्त के आधार पर ही बने हैं। विधानमंडल, संविधान में संशोधन भी कर सकती है लेकिन इन संशोधनों के लिए सामान्य मताधिक्य से कुछ अधिक मत पक्ष में होने चाहिए। किसी उपराज्य में गणपूरक के ३

मताधिक्य में और वही मदन के कुछ मदग्यो की दो-तिहाई भाग में सविधान में मनोपन हो सकता है। इसके अतिरिक्त प्रत्येक विधान-मनोपन का प्रभाव तब तक स्थिर नहीं बनता जब तक जोर निर्णय से यह पाग न हो। कोई भी उपराज्य अपने नागरिक-विधान में ऐसा मनोपन नहीं कर सकता जो राष्ट्रीय गण-शासन सविधान के प्रतिकूल हो।

उपराज्यों के विधानमंडल की शक्तियाँ—यह पढ़ने वक्तवाया जा चुका है कि गैर सरकार की शक्तियाँ सीमित हैं और गण-शासन-विधान उपराज्यों की शक्तियों की व्याख्या नहीं करता, इसमें सन्देह इतना ही कहा गया है कि जो शक्ति निर्दिष्टरूप में गण सरकार को न दी गई हो, न स्वतन्त्रता उपराज्यों को उमने सक्षम रहा गया हो वह उपराज्यों के गुप्त है। अतः उपराज्यों को सब सेवाधिकार मिले हुए हैं। किन्तु कुछ समय में यह देखने में आ रहा है कि पड़ती हुई अन्तर्राष्ट्रीयता, व्यापारिक सम्बन्धों की पेनोदगी और कुछ राज्यों की शक्ति लोकतन्त्र के कारण उपराज्य केन्द्रीय सरकार पर अधिपत परावलम्बी होने जा रहे हैं। इसलिये वे धीरे धीरे उन स्वतन्त्रता और उन अधिकारों को खोने जा रहे हैं जिनसे उन्होंने बड़े पैमाने पर प्रारम्भिक काल में रक्षा की थी।

### उपराज्यों की कार्यपालिका

अमेरिकन उपराज्य छोटे छोटे गणराज्य हैं। इनके शासन विधान के इस गुण को बदला नहीं जा सकता। प्रत्येक उपराज्य में प्रमुख कार्यपालिका गता एक लोक निर्वाचन गवर्नर में निहित रहनी है। कार्यकारी विधान विधान मण्डल से पृथक् स्वतन्त्र रहता है। इस गवर्नर के अतिरिक्त एक सैप्टेनैट गवर्नर, एक सेनेटरी आफ स्टेट, एक कोषाध्यक्ष, महान्यायवादी (Attorney General), सेलापरीक्षक (Auditor) शिक्षा प्रबन्धक और कुछ दूसरे छोटे अपसर होते हैं।

गवर्नर—उपराज्य की सरकार का अध्यक्ष गवर्नर होता है। गवर्नर का पद बड़ा पुराना है। अमेरिकन उपनिवेशों के प्रारम्भिक काल में ही लगभग ३०० साल से यह परम्परा के आधार पर चलता चला आ रहा है। गवर्नर जनता द्वारा चुना जाता है। इस पद के लिये उपराज्य के नागरिक ही योग्य समझे जाते हैं। गवर्नर के पद के उम्मेदवारों को राजनैतिक पक्षों के सम्मेलन में चुनकर मनोनीत किया जाता है। इस सम्मेलन में उम्र पक्ष के सब वाउन्टियों से प्रतिनिधि एकत्र होते हैं। निर्वाचन गुप्त दालावा द्वारा होता है और सामान्य मताधिक्य से उम्मेदवार चुन लिया जाता है। उम्मेद-

चार उस उपराज्य का ५ वर्ष तक निवासी रह चुका हो और निर्वाचन के समय उसकी आयु ३० वर्ष से कम न होनी चाहिये। गवर्नर के पद की अवधि भिन्न-भिन्न उपराज्यों में भिन्न है किन्तु या तो यह दो या चार वर्ष है। गवर्नर पुनर्निर्वाचन के लिये खड़ा हो सकता है। तीन हजार से लेकर २५००० डालर-तक का वेतन भिन्न-भिन्न उपराज्यों में दिया जाता है। गवर्नर पर अभियोग लगाकर उसके पद से उसे हटाया जा सकता है। यदि ऐसा न्यायाधिकरण (Tribunal) जिसमें उपराज्य की सोनेट के सदस्य व उच्च न्यायालय के न्यायाधीश हों, दो-तिहाई मत से गवर्नर को अपराधी सिद्ध कर दें तो गवर्नर उसके पद से हटाया जा सकता है। लगभग एक दर्जन उपराज्यों में सरकार से प्रार्थना कर गवर्नर का प्रत्याहरण (Recall) किया जा सकता है अर्थात् उसे पद से हटाया जा सकता है। ऐसा प्रत्याहरण करने के लिये निश्चित रूप से कारण देने पड़ते हैं। किन्तु अभी तक केवल एक ही गवर्नर को (नोर्थ डैकोटा के गवर्नर फ्रेजियर को) ही इस प्रकार हटाया गया है (१९२१)।

**गवर्नर की शक्तियाँ—**गवर्नर को कई प्रकार की शक्तियाँ दी जाती हैं। विधान-कार्य में प्रत्येक कानून के घोषित होने से पूर्व उस पर गवर्नर के हस्ताक्षर होना आवश्यक है। वह विधान-मण्डल से पास किये हुए किसी भी विधेयक पर आपत्ति कर सकता है और पुनर्विचार के लिये लौटा सकता है। वह विधान-मण्डल का विशेष अधिवेशन बुला सकता है जिनमें विशेष योजनाओं पर ही विचार हो सकता है। विधान-मण्डल के साधारण अधिवेशनों में भी गवर्नर नये कानून बनाने के लिये सुझाव देता है और अपने उच्च पद के प्रभाव से दोनों सदनों में उन्हें स्वीकृत करा लेता है। थियोडोर रूजवेल्ट ने जो कभी उपराज्य का गवर्नर रह चुका था यह कहा था, कि "आधे से अधिक मेरा गवर्नर का काम आवश्यक और महत्व-पूर्ण कानूनों का पास कराना था।" गवर्नर दलबन्दी में पूरी तरह भाग लेता है। अपने पक्ष के व्यवस्थापकों की सहायता से वह विधान-मण्डल पर अपना प्रभुत्व रखता है हालांकि वह विधान-मण्डल का सदस्य नहीं होता। कुछ मात्रा में वह विधेयकों को जैसा ऊपर वर्णन किया जा चुका है कानून बनने से रोक सकता है। विधान-मण्डल के मन्तव्य व निर्णयों को कार्यान्वित करने के लिये गवर्नर अध्यादेश (Ordinances) निकालता है। वह छोटे पदों पर नियुक्तियाँ कर सकता है, और उन पदों पर आसीन व्यक्तियों को हटा सकता है। वह सामान्य शासन-प्रवर्धन की देख-भाल रखता है और यह भी देखता है कि आर्थिक कार्य, संनिक १०



कार्य, केन्द्रीय सरकार में सम्मिलित रहने वाले कार्य, मुन्साफ़ एवं से हो रहे हैं। यह दृष्टिगत अवधारणियों की क्षमा प्रदान भी कर सकता है। उपराज्य के अधिकांश पदाधिकारियों की नियुक्ति गवर्नर ही करता है किन्तु इन नियुक्तियों में मीनेट की सम्मति होना आवश्यक है। यह विविध मंडिर के अफसरों की तरफ़ से भी दे माता है। यद्यपि उगवे ही मादेशों के अनुसार बनाया जाता है। यह शासन में प्रधान गेनापति भी होता है।

**दूसरे पदाधिकारी**—जिन अफसरों की गजान्त स्वयं नियुक्ति नहीं करता वे अधिकांश जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप में चुने जाते हैं। उनका अधिकांश निश्चित रहता है। इससे वे अफसर गवर्नर के सातहत्य न होकर गह्वारी होते हैं। प्रत्यक्ष केन्द्रीय मंत्रिपरिषद् के सदस्यों की अपेक्षा गवर्नर के मन्त्री अधिक स्वतन्त्र हैं क्योंकि केन्द्रीय मन्त्री प्रेसीडेंट द्वारा ही बनाये जाते हैं, और यह स्पष्टता से ही उनसे नियुक्त करता व हटा सकता है। उपराज्य का गवर्नर अपने मंत्रियों को न नियुक्त करता है न हटा सकता है। ये लोग अभियोग लगा कर अवस्थित हटाये जा सकते हैं किन्तु गवर्नर के साथ भी ऐसा ही वर्तव्य किया जा सकता है। इन प्रकार हटाने के लिये प्रतिनिधि-सदन उन पर पहले अपराधा का अभियोग लगाता है। मीनेट इन अपराधा की जांच करती है और अपराधी सिद्ध होने पर उन्हें उनके पद से हटा सकती है। सामान्य नागरिकों के समान ही उन्हें न्यायालयों की आज्ञा का पालन करना पड़ता है। जिस अवधि के नियम गवर्नर चुना जाता है उसी अवधि के लिये ही उन अफसरों का चुनाव होता है। सब राज्यपदाधिकारी एवं दूसरे की सेवा नहीं वाले वे जनता की सेवा करने हैं जिससे द्वारा वे चुने जाते हैं। वे जनता पर ही निर्भर रहते हैं न कि एक दूसरे पर।

### उपराज्य-न्यायपालिका

प्रत्येक उपराज्य में अपने अपने नामन विधान के अन्तर्गत न्याय-पालिका स्थापित है। उपराज्य के न्यायालय सघ-न्यायालया व प्राचीन नहीं होत किन्तु वे एक पुन्यक न्यायपालिका के अंग होते हैं जिसको अपने अधिकार क्षेत्र में पूरी स्वतन्त्रता व शक्ति रहती है। सामान्य सघटन में ये न्यायालय सघ-न्यायालयों से बहुत कुछ मिलने जुलने हैं। दोनों न्यायप्रणालियों में छोटे बड़े कई न्यायालय होते हैं जिनके वर्तव्य व शक्तियाँ एवं दूसरे से भिन्न, कम या अधिक होती हैं। प्रत्येक राज्य में न्यायालयों की तीन श्रेणियाँ होती हैं, विन्नी में चार भी होती हैं। पहली श्रेणी में जस्टिसेज आफ़ दी पीस (Justices of the Peace) हैं जो मामूली रुपये पैसे या बहुत छोटे अपराधों की जांच

पर दण्ड देते हैं। इनके उपर नाउन्टी या म्युनिसिपल न्यायालय होते हैं जिनमें कुछ बड़े मुकद्दमों की प्रारम्भिक सुनवाई होती है और निचली प्रदालतों के निर्णयों के विरुद्ध पुनर्विचार की अजील की जाती है। इनके उपर उच्च न्यायालय होते हैं जो नाउन्टी न्यायालयों के निर्णय पर, प्रार्थना किये जाने पर पुनर्विचार करने हैं और कुछ अधिक भारी मुकद्दमों में प्रारम्भिक विचार भी करते हैं। इन सब के ऊपर उपराज्य का सर्वोच्च न्यायालय होता है जिनमें सब प्रकार के मुकद्दमों पर प्रार्थना करने पर पुनर्विचार होता है। इस न्यायालय के निर्णयों पर पुनर्विचार करने के लिये सघ सर्वोच्च न्यायालय (Federal Supreme Court) से प्रार्थना नहीं की जा सकती।

उपराज्यों के न्यायालय दो बड़ी बातों में सघ-न्यायालयों में भिन्न हैं। पहला भेद तो यह है कि उपराज्य के न्यायाधीश जनता द्वारा निर्वाचित होते हैं किन्तु सघ-न्यायालय के न्यायाधीशों को कार्यपालिका नियुक्त करती है। केवल १० उपराज्य ऐसे हैं जिनके न्यायाधीश निर्वाचित न होकर कार्यपालिका द्वारा नियुक्त होते हैं। दूसरा भेद यह है कि प्रत्येक उपराज्य में न्यायप्रणालि भिन्न भिन्न है जिससे सब उपराज्यों में न्याय व्यवहार में समानता नहीं हो पाती।

उपराज्यों के न्यायाधीशों पर प्रतिनिधि सदन अभियोग लगा सकता है और सीनेट अभियोग की जांच कर उन्हें दण्डनीय ठहरा कर उनके पद से उतारे हटा सकती है। यद्यपि उपराज्यों में यह प्रथा प्रचलित है कि विधानमंडल में तत्सम्बन्धी प्रस्ताव पास होने से ही किसी न्यायाधीश को हटाया जा सकता है। नौ उपराज्यों में गवर्नर विधान मंडल की प्रार्थना पर न्यायाधीशों को पदव्युत कर सकता है। कुछ उपराज्यों में जनता न्यायाधीशों का प्रत्याहरण कर सकती है। इसके लिये पदव्युत करने की प्रार्थना पर जनता का प्रत्यक्ष मत लिया जाता है। इन उपराज्यों में न्यायालयों के कुछ निर्णयों को भी जनमत से वापिस किया जा सकता है। इन सब बातों को प्रजातन्त्रात्मक शासन प्रणाली की दृष्टि से उचित ठहराया जाता है। जनमत के इस प्रकार के हस्तक्षेप से न्यायन्याय में भ्रष्टाचार की मात्रा बढ़ती है, यह निश्चय है। यही नहीं किन्तु इससे अन्याय बढ़ता है, और न्यायप्रणाली की स्थिरता जाती रहती है।

### स्थानीय शासन

विभिन्न स्थानीय संस्थाएँ—संयुक्त राज्य अमेरिका एक बहुत ही जनतन्त्रात्मक राज्य है इसलिये सब उपराज्यों में 'स्थानीय-शासन' का काम

जनता में प्रत्यक्ष नीति में चुनी हुई स्थानीय सामन मन्थ्याओं को गुप्त है। स्थानीय सामन के अन्तर्गत पुलिस, मजदूर, निर्धनो की देखभाल, शिक्षालयों का भरण-पोषण व प्रत्यक्ष, गदरों व पुत्रों का धनवाना और उनसे अन्तरी व्यवस्था में बनाये गमना, व्यापार व उद्योग के लादगम दना, वर लगाना और इश्टा करना, छोटे छोटे न्यायालय व नारायण स्थानित करना और के अन्व गव कार्य आते हैं जो राज्य की विभिन्न जानियों व वनों के गुप्त नाति । स्थानीय सामन प्रत्यक्ष के निचे आवश्यक है। टाउनशिप (Township), काउन्टी (County), शिक्षाप्रमजित (The School District), पन्था (Town) व नगर (City) के विभिन्न प्रकार की और विभिन्न क्षेत्राधिकार वाली स्थानीय सामन मन्थ्याओं पाई जाती हैं। इनके निजी धर्मकारी होते हैं। इन मन्थ्याओं की धर्मियों उपराज्य की सरकार में प्राप्त रहती हैं। वे बहुत ही मोमिना मात्रा में वर लगा सकती हैं। अधिवन्तर मन्थ्याओं में एक कार्यकारी बोर्ड और धर्मकारी होते हैं। जिनमें नियम बनाने वाली मन्थ्या भी होती हैं, वहां व समान धर्मिता नाम बहुत कुछ उमी पद्धति पर करती हैं जिन पर उपराज्य को विधान मण्डल करती हैं। जैसा भारतवर्ष में प्रातीय सरकारों व स्वायत्त सामन विभाग हैं वैसे उपराज्यों में कोई विभाग नहीं है जो इन स्थानीय मन्थ्याओं पर स्वेच्छाकारी नियमन रखता हो। अमरीका में स्थानीय सामन उस देश की सामन प्रणाली का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण अङ्ग है।

### प्रत्यक्ष लोकतन्त्र

अधिनियम उपक्रम (Initiative)—अमरीका में प्रत्यक्ष लोकतन्त्र (Direct Democracy) केवल उपराज्या में ही पाया जाता है सप्त शासन में नहीं किन्तु स्विटजरलैंड में यह दोनों जगह पाया जाता है। अमरि-कन प्रजातन्त्र के प्रारम्भिक समय से ही शासन विधान के संशोधन कार्य में जनता के भाग लेने की प्रथा प्रचलित थी। किन्तु लोक निर्णय की इस प्रथा के अतिरिक्त बहुत से अमरीकन उपराज्या न अधिनियम उपक्रम की प्रथा भी धर्मिताई हैं। इस प्रथा में अधिनियम को यह स्वतन्त्रता रहती है कि वे किसी विधे-यक या शासन विधान के संशोधन को तैयार कर वारा सभा की मध्यस्थता के बिना ही लोक-निर्णय के लिए रख सकते हैं।

लोक निर्णय—लोक निर्णय के अधिकार के होने से व्यक्तियों की निश्चित सहाय यह माग कर सकती है कि विधानमंडल में पास किया हुआ कोई अधिनियम जनता की स्वीकृति या अस्वीकृति के निर्णय के लिए उपस्थित

रिया जाय। पांच से पन्द्रह प्रति सैण्डा नागरिक प्राय अधिनियम उपग्रम या प्रस्ताव कर सकते हैं और पांच से दस प्रति सैण्डा नागरिक मोर-निर्णय की मांग कर सकते हैं। यह साध्या उपराज्यो में एव समान नहीं है।

इस प्रत्यक्ष लोक-व्यवस्थापना कार्य की मांग क्यों की गई, इसके प्रसिद्ध राजनीतिज्ञ आदरा ने कुछ कारण बतलाये हैं जो ये हैं —

(१) उपराज्य का विधानमंडल पर यह अविद्वान कि यह लोकमत का सच्चा प्रतिनिधित्व नहीं करती और जनता की इच्छानुसार कानून नहीं बनाती, (२) घनी व्यक्तियों व कम्पनियों की ओर से यह शक्ती कि ये व्यवस्थापकों व अपमरों पर अपना अनुचित प्रभाव डालने हैं और ऐसा कानून बना लेंते हैं जो पूँजीवर्ग के ही अनबूल होता है (३) जनता के हाथ में ऐसी शक्ति रखने की इच्छा जिससे ऐसी अधिनियम योजनाएँ पास की जा सकें जो विधान-मंडल की अपेक्षा लोकनिर्णय से भुगमता से पास की जा सकती हैं (४) अल्पसंख्यक समुदाय के विवेक की अपेक्षा, सारी जनता के विवेक, नीतिमत्ता व पुनीतता में विश्वास।

अधिनियम प्रकरण व लोकनिर्णय (Initiative and Referendum) प्रत्यक्ष लोकव्यवस्थापन के ये दोनों साधन साधारण अधिनियम बनाने व विधान संशोधन दोनों में ही प्रयोग किये जाते हैं।

इस प्रणाली के दोष—ऊपर से देखने में यह प्रणाली चित्नी ही आकर्षक प्रतीत होती हो चिन्तु व्यवहार में यह बिलकुल दोषरहित सिद्ध नहीं हुई है। ऐसे कई उदाहरण हैं जहाँ ऐसे कानून बनाये गये जो दोषपूर्ण थे और ऐसे कानून रद्द कर दिये गये जो बड़े लाभदायक सिद्ध हो रहे थे। इसके कारण व्यवस्थापक अपने उत्तरदायित्व की ओर इतने सतर्क नहीं रहते जितना वे अन्यथा रह सकते हैं। जनता न भी प्रत्यक्ष व्यवस्थापन (Direct Legislation) में उतनी बुद्धिमानी का परिचय नहीं दिया जितना उन्होंने अपने प्रतिनिधियों के चुनने में दिखाई। इसके अतिरिक्त यह सत्य भी है कि एक साधारण मतधारक दो उम्मेदवारी की अच्छाई-बुराई का अन्तर जितना अधिक भली-भाँति मालूम कर सकता है उतनी अच्छी तरह से वह यह निश्चय नहीं कर सकता कि कौन-सी योजना लोक हितकारी होगी और कौनसी नहीं क्योंकि कानूना की पेचीदगी उसके लिये दुष्कृत होती है, वह आसानी से उनके सब पहनुआ को नहीं देख सकता न उनके अन्तिम परिणामों का उसे भान हो सकता है।

प्रत्याहरण (Recall)—देश के सामन कार्य में जनता स्वयं भाग

में मने, इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये अमेरिका में एका तीसरी प्रथा भी प्रचलित है। इसको प्रत्याहरण (Recall) कहते हैं जिसका यह अर्थ है कि किसी भी प्रतिनिधि या राजपदाधिकारी को जो जनमत के अनुकूल नहीं है प्रत्यक्ष मोरमा सेवर यापिग बुझा लेना। जहाँ तक यह प्रथा प्रतिनिधियों व राजपदाधिकारियों तक ही लागू है, इसमें बहुत लाभ भी हुआ है। इसका कारण यह है कि इससे ये लोग जनता से सम्पर्क में रहते हैं। पदाधिकारी अपने कार्य को कुशलता से कर सकते हैं। शीघ्र प्रतिनिधि अपने निर्वाचन की इच्छा का ठीक-ठीक प्रतिनिधित्व करते हैं। किन्तु कुछ उपराज्यों में न्यायाधीशों को भी जनता से दूर उनसे दूर से हटा देती है। इस प्रत्याहरण-प्रणाली के कुछ समर्थकों का तो यही तर्क कहना है कि न्याय-न्यायालयों पर भी यह प्रणाली लागू होनी चाहिये। उनका यह प्रयत्न अभी सफल नहीं हो पाया है, प्रत्याहरण भय से न्यायसंगठन निर्भर हो जाता है, वही-वही इससे भय से न्यायाधीश वरन्ध-विमुख भी हो सकते हैं। जहाँ तक न्यायाधीशों को यह विश्वास न हो कि वे साधारणतया अपने पद से हटाये नहीं जा सकते और उनका वेतन कम नहीं किया जा सकता, वही भी न्यायाधिका के अपने वरन्ध को निरपेक्षभाव से व सच्चाई में पूरा नहीं कर सकती यदि अधिनियम उपक्रम (Initiative) और लोकनिर्णय (Referendum) प्रतिनिधिक शासन प्रणाली पर कुठाराघात करते हैं तो प्रत्याहरण की प्रणाली शासन की निर्मल बनाती है किन्तु अमेरिका में जहाँ न्यायाधीश व उच्च पदाधिकारी भी जनता से निर्वाचित होकर नियुक्त होते हैं, प्रत्याहरण प्रथा का होना यह सिद्ध करता है कि सामान्य नागरिक इन पदाधिकारियों को चुनने की भी योग्यता नहीं रखते।

### पाठ्य पुस्तकें

पूर्व अध्याय के अन्त में जो पुस्तिका की सूची दी हुई है उनमें ही उपराज्यों की शासन प्रणाली के अध्ययन करने के लिये पर्याप्त सामग्री मिलेगी। इसके अतिरिक्त प्रत्येक उपराज्य के लिये स्टेट्समैन ईयर बुक (Statesman Yearbook) का सत्रमे नवीन संस्करण भी प्रयोग किया जा सकता है।

## अध्याय १८

### स्विट्जरलैंड की सरकार

#### शासन-विधान का इतिहास

**परिचय**—स्विट्जरलैंड एक पहाड़ी देश है जो दक्षिणी पश्चिमी यूरोप के मध्य में बसा हुआ है। इसके उत्तर में जर्मनी, पूर्व में आस्ट्रिया, दक्षिण में इटली और पश्चिम में फ्रांस हैं। पूर्व में पश्चिम तक इसकी अधिक से अधिक लम्बाई कुल २२६½ मील है, उत्तर से दक्षिण तक अधिक से अधिक चौड़ाई १३७ मील है। कुल क्षेत्रफल १५,६४४ वर्ग मील है। इसके विभिन्न भाग समुद्र तट से ६४६-१५००० फीट की ऊँचाई पर हैं। इस देश की जनसंख्या ४,२६५,७०३ है। यह देश २२ जिलों या कैंटनों में बँटा हुआ है, यहाँ के निवासियों की जीविका का साधन प्रमुखतया खेती है। (यहाँ ३००,००० जमीन की पट्टियाँ हैं जिनसे २० लाख व्यक्ति अपना भरण-पोषण करते हैं, अर्थात् कुल जनसंख्या का ५३-५ प्रतिशत भाग खेती पर निर्भर है। कृषि के प्रतिरिक्त पशुपालन और उद्योग व कारोबार हैं जिनसे शेष निवासी अपनी जीविका उपार्जन करते हैं।

**निवासी**—स्विट्जरलैंड के निवासी एक जाति-समूह के नहीं हैं। उनमें विभिन्न जाति, धर्म व भाषा बोलने वाले वर्ग हैं। कुछ जर्मन हैं, फ्रेंच हैं और इटैलियन हैं। कुल जनसंख्या का ६६ प्रतिशत भाग जर्मन भाषा बोलता है जो अधिकतर उत्तर के १६ कैंटनों में रहता है। फ्रेंच भाषा के बोलने वाले २१-१ प्रतिशत व्यक्ति हैं जो पश्चिम के ५ कैंटनों में रहते हैं और ८ प्रतिशत इटैलियन भाषा बोलते हैं। धर्म की दृष्टि से यहाँ के निवासी इस प्रकार विभाजित हैं, प्रोटेस्टेंट ५६-७ प्रतिशत, रोमन कैथोलिक ४२-८ प्रतिशत और शेष अन्य धर्मावलम्बी हैं<sup>१</sup>। ऐतिहासिक व भौगोलिक कारणों से यहाँ के निवासी धर्म के मामले में बड़े अद्भुत ढंग पर बँटे हुए हैं। यह विभाजन तीन प्रमुख भाषा-क्षेत्रों पर भी अनुकरण नहीं करता। स्विट्जरलैंड

में ऐसे बहुत से व्यक्ति मिलेंगे जो विदेशों में भाग फर रहा कम गये हैं क्योंकि सैनिक सेवा या राजनीति में पराधीन होने के लिये उन्हें यह देश मग्न में प्रथित गुरुक्षेत्र प्रतीत हुआ ।

देश की भौगोलिक विभिन्नता, भाषा, धर्म, आदि व रीतिरिवाजों के भेद के कारण और कृषिजीवी होने के यहाँ के निवासियों में लोकतन्त्र की भावना बहुत मात्रा में पाई जाती है । इन्हीं कारणों से देश में वास्तविक गणतन्त्र गस्थापना का विचार भी हुआ है । प्राचीन व अर्थाधीन गन्ने लोकार्थों का उदाहरण देने समय एथेन्स (Athens) और स्विट्जरलैंड का नाम लिया जाता है । स्विट्जरलैंड एक बहुत छोटा देश है इसलिए यहाँ के निवासी अपने अपने केन्टन के शासन में गुणमता में सक्रिय भाग ले गये हैं । वे अपने जीवन में गतुष्ट हैं । यहाँ की सरकार सौवहिनकारी, दूरदर्शी, गुप्त, मितव्ययी और अपनी नीति में दृढ़ है । सामाजिक जीवन में भ्रष्ट-चार का नाम नहीं सुना जाता और राज्यपदाधिकारियों की नियुक्ति योग्यता के आधार पर की जाती है न कि किसी राजनैतिक उद्देश्य की पूर्ति की दृष्टि से । उनके सामने जो समस्या है वह यह है कि समोपी, मितव्ययी और स्थिर-प्रकृति वाले व्यक्तियों में स्थानीय शासन किस प्रकार चलाया जाय । इस समस्या को सुलभाना यहाँ अधिक गुणम है बनिश्चय ऐसे बड़े देश में जहाँ के निवासी धनी और महत्वाकांक्षी हैं । इसलिये यह भी ठीक है कि स्विट्जरलैंड में जिन उपायों से इस समस्या को सुलभया गया है उनसे दूसरे देशों की भिन्न परिस्थितियों में वैसे ही सतोपजनक परिणाम नहीं हो सकता ।

वैधानिक इतिहास के पाँच युग—स्विट्जरलैंड के राजनैतिक इतिहास को प्रायः पाँच हिस्सा में बाँटा जाता है ( १ ) प्राचीन संघ, सन् १२६१ से १७१८ तक, ( २ ) हेल्वेटिक प्रजातन्त्र, ( ३ ) सन् १७९८ से १८०३ तक ( ४ ) नेपोलियन काल, सन् १८०३ से १८१५ तक । सन् १८१५ से १८४१ तक को संघ-राज्य और ( ५ ) सन् १८४८ से अब तक का वर्तमान संघ-शासन ।

( १ ) प्राचीन संघ—सन् १२६१ में उरी, स्वीज और डन्टरवाल्डन नाम के तीन केन्टनों ने अपने आप को एक स्थायी संगठन में अपने अधिकारों का रक्षा के लिये सघीभूत किया । ये केन्टन लूजर्न भील के सबसे पृथक् एक किनारे पर बसे हुए थे, किन्तु इनका राजनैतिक दर्जा एक गमान न था । वह समय सामन्तशाही की अराजकता का था । इस संगठन के बनने पर

आस्ट्रिया के राजा लियोपोल्ड को बुरा लगा और वह सेना लेकर इन उद्दण्ड केन्टनों को दण्ड देने के लिये आगे बढ़ा। किन्तु इस युद्ध में केन्टनों की विजय हुई। अतएव यह सघ फलने फूलने लगा। सन् १३५३ तक इसमें ३० सदस्य हो गये। "इसके पश्चान् ऐसे युग का आरम्भ हुआ जिसे राजनीतिज्ञ शून्य ने 'सैनिक चक्रवर्तिन युग' कहा है। इस युग में केन्टनों ने पड़ोसी विदेश राज्यों से भूमि छीन छीन कर अपने प्रदेश का विस्तार बढ़ाया"। उस समय स्विस लोग स्वदेश में ही लोकतन्त्र के समर्थक थे, बाहर न थे, सन् १४४२ से १४५० तक व एव बार फिर सन् १५३१ और १७२१ में धार्मिक व जातिगत विभेदों के कारण गृह-युद्ध हुये। किन्तु इन सब आपत्तियों के रहते हुये भी यह आश्चर्य की बात है कि सघ ने विदेशियों के आक्रमणों का डट कर सामना किया और विजय पाई जिससे आपसी फूट से छिन्न-भिन्न स्विट्जरलैंड उस युग की डावाडोल अवस्था में भी अपने राजनैतिक अविनश्य की रक्षा कर सका।

(२) हेल्वेटिक प्रजातन्त्र—स्विस राजनैतिक इतिहास का दूसरा युग जिसे हेल्वेटिक प्रजातन्त्र के नाम से पुकारा जाता है सन् १७९८ से आरम्भ होकर १८०३ में समाप्त होता है। स्विट्जरलैंड की सेना फ्रांस की डाइरेक्टरी (Directory) के सैन्य-बल से हार गई, जिसके परिणाम स्वरूप फ्रांस ने अपने यहां के तत्कालीन शासन-विधान के ढांचे के समान ही स्विट्जरलैंड को अपना शासन-विधान बनाने पर बाध्य किया। देश को २२ डिपार्टमेंटों (Departments) अर्थात् प्रांतों में बांट दिया गया। प्रत्येक डिपार्टमेंट को अपना स्थानीय विधानमंडल था जो स्थानीय मामलों में स्वाधीन था। सारे देश के शासन के लिये सीनेट और ग्रांड काउंसिल (Grand Council) नाम के दो सदनों का विधानमंडल बनाया गया। बाहरी रूप से स्विट्जरलैंड में प्रजातन्त्र स्थापित करने का प्रयत्न करते हुए फ्रांस की राज्यसत्ता इस देश पर अपने अधिकार के वास्तविक मन्तव्य को छिपा न सकी। उन्होंने बर्न नगर में स्थित राजकीय कोण को जबरन ले लिया और केन्टनों से बहुत सा धन और अनेकों सैनिक दूसरे देशों से लड़ने के लिये एकत्रित कर अपने आधीन किये। इसका परिणाम यह हुआ कि केन्टनों में विद्रोह खड़ा हो गया जिसकी प्रतिनिध्या में फ्रांसिसियों ने स्विट्जरलैंड के निवासियों की निर्दयता-पूर्वक हत्या की। जब फ्रांस और आस्ट्रिया में युद्ध आरम्भ हुआ तो स्विट्जरलैंड तुरन्त ही इस सघर्ष की युद्धभूमि बन गया।



(३) नेपोलियन बाल—नेपोलियन ने मुख्य ही अपने युद्धों के अंत में (Ney) को मुख्यस्था स्थापित करने के लिए भेजा। स्विट्जरलैंड के प्रतिनिधि बेरिंग में एकदृष्टे हुए और वहाँ उन्होंने एकदृष्टे आफ मिडियेशन (Act of Mediation) नाम दिया जिसमें स्विट्जरलैंड के इतिहास का तीसरा युग आरम्भ हुआ। किन्तु एक दृष्ट ने भी स्विट्जरलैंड का नाम के प्रभाव से एकदृष्टा न मिला। सन् १८१३ में जब नेपोलियन की हार हुई सब एक युग की समाप्ति हुई।

(४) सन् १८१५-१८१८ का संघ शासन—वियना कांग्रेस (Vienna Congress) ने यूरोप के नक्शे का विनियोजन करने दिया था, यह सभी जानते हैं। यद्यपि स्विट्जरलैंड को अपनी गार्डि हुई भूमि न मिला किन्तु एक मुन्दर शासन विधान आवश्यक मिल गया जो १८१५ की संधि के नाम से प्रसिद्ध है। इस संविधान ने सब केन्दनों को समान राजनैतिक दर्जे का मान लिया गया और प्रत्येक को इसी आधार पर राष्ट्रीय परिषद् में एक मताधिकार दिया गया। स्थानीय मामलों में उन्हें पूरी स्वाधीनता दे दी गई। सन् १८३० के जुलाई मास में इस संविधान में बड़ी महत्वपूर्ण सुधार किये गये।

(५) आधुनिक काल—सन् १८४८ ई० में स्विट्जरलैंड में भयंकर गृहयुद्ध हुआ जिसमें सैनिक केन्दनों ने अपना पक्ष संघ बनाया, जिसका नाम उन्होंने बेवाफनैटर सोडरबन्ध (Bewaffneter Sonderbund) रखा और यह धमकी दी कि वे संघ शासन में पक्ष हो जायेंगे। संघ-सद ने जनरल ड्यूफोर की अध्यक्षता में अपनी १ लाख सैनिक भेजी जिसने विद्रोही केन्दनों की ५५००० सेना को दस दिन के युद्ध के पश्चात् हरा दिया। इस प्रकार संघ से पक्ष होने के कार्य को सफल होने से रोका। सन् १८४८ में वैबोलिक केन्दनों की कुछ माँग को पूरा करने के लिए शासन विधान को दुहराया गया। इस नए संविधान से जिसमें सन् १८७४ में फिर संशोधन हुआ स्विट्जरलैंड के पाँचवें युग का आरम्भ होता है। वर्तमान समय में यही संविधान चल रहा है।

### सन् १८७४ का शासन-विधान

सन् १८४८ के शासन विधान में नये विचारों की प्रतिच्छाया के साथ-साथ प्राचीन व्यवहार को सुरक्षित रखने का प्रयत्न दिखाई पड़ता था। इन दोनों का मेल उसमें स्पष्ट रूप से किया गया था। संघ-सरकार को जो शक्तियाँ सुपुर्द की गई थी वे बहुत सीमित थी। 'ये शक्तियाँ सेना सम्बन्धी व कूटनीति सम्बन्धी मामलों में प्राप्त थी। डाक, आयात-निर्यात कर, माप,

तोल इन आर्थिक विषयों में भी, जिनमें मिली जुली कार्यवाही के बिना प्रजा की एवता की रक्षा नहीं हो सकती, सघ-सरकार को अधिकार दिया गया था"।<sup>१</sup> इस सविधान को जब व्यवहार में लाया गया तो यह आवश्यकता प्रतीत हुई कि केन्द्रीय सरकार को अधिक शक्तिशाली बनाया जाय। इस उद्देश्य से जो आंदोलन चला उसमें यह कहा गया कि कैंटनों की पृथक् न्याय प्रणालियाँ मिटा दी जाय, कानून को सघीभूत कर प्रमोद किया जाय और एक स्थायी सघ न्यायालय स्थापित किया जाय। यह भी कहा गया कि रेलों का राष्ट्रीयकरण किया जाय और वे सघ सरकार के आधीन रखी जायें। और यह भी माँग की गई कि प्रत्येक कानून सम्पूर्ण जनता की स्वीकृति के लिए रखा जाय। इस सम्बन्ध में जनता दृष्टि से कैंटनों की पृथक् पृथक् जनता न समझी जाय किंतु सारे सघ की जनता का अन्तिम निर्णय करने वाला न्यायालय समझा जाय।<sup>२</sup>

सन् १८७४ के शासन-विधान का रूप—उपर्युक्त परिवर्तन के सुझावों को सन् १८७४ के संशोधित शासन-विधान में स्वीकार कर लिया गया। इस संशोधित सविधान को प्रथम विधानमंडल ने पास किया फिर लोक-निर्णय से यह स्वीकार हुआ। यह सविधान-विस्तार में संयुक्त राज्य अमेरिका के शासन-विधान का आधा है। "यह सविधान सघ-परकार और कैंटनों की सरकारों की शासन सम्बन्धी व कानून सम्बन्धी शक्तियों की सीमा निर्धारित करता है।" इसने कैंटनों के अधिकार व सघ सरकार के अधिकार के समर्थकों के विचारों का सामंजस्य कर उन्हें लोक हितकारक सजीव रूप देने का प्रयत्न किया है। इसीलिए इसका इतना लम्बा विस्तार है जिससे पढ़ने वाला उबता जाता है। किंतु इसमें आन्तरिक मतभेद और सम्भवतः सघर्ष के कारणों की दृष्टि में रखकर उनके दोष को दूर रखने या उन्हें उत्पन्न न होने देने का प्रयत्न किया गया है जिससे राजनीति सम्बन्धी सद्गुणों की दृष्टि से बहुत ऊँचा स्थान दिया जाता है।<sup>३</sup> स्विट्जरलैंड के विधान-निर्माता मोण्टेस्क्यू (Montesquieu) के सिद्धांत में यत्ना न रखते थे इसीलिए उन्होंने राज्य संगठन के विभिन्न अंगों में शक्ति का विभाजन या पृथक्करण नहीं किया और न उसके साथ पारस्परिक संतुलन या विरोध का आयोजन किया।<sup>४</sup> इस दृष्टि से संयुक्त राज्य अमेरिका व स्विट्जरलैंड के सविधान

\* सेल स्ट कन्स्टीट्यूशन आफ दी नैट, पृ० ४२७

१ सेलेक्ट कन्स्टीट्यूशन आफ दी नैट, पृ० ४२८

में सदस्यता प्राप्त मानता है। स्विट्जरलैंड में २२ कैंटनो का यो कहिये कि १८ पूर्ण घोर ६ अर्ध-कैंटनो का गण-नागन स्थापित किया गया है। इनके नाम नागन विधान की प्रस्तावना में दिये हुये हैं। नये उपराज्यो अर्थात् घटकों या एकाइयों को सघ में शामिल करने का आयोजन इस संविधान में नहीं है। यदि ऐसा करने की आवश्यकता पड़ जाय तो संविधान में परिवर्तन करना पड़ेगा। इसमें विपरीत संयुक्त-राज्य अमेरिका के शासन विधान में इसमें सम्बन्धित स्पष्ट प्रावधान है।

**संविधान की प्रमुख विशेषताये—**स्विट्जरलैंड की निवासियों को सन् १८४८ में गृहयुद्ध का पटु अनुभव हुआ था। इसलिये इस नये संविधान में गृहपीडरण की सम्भावना को दूर रखने का प्रयत्न किया गया है। इसमें लिये यह निश्चित प्रावधान कर दिया गया है कि कैंटनो में आपस में राजनैतिक सन्धियाँ नहीं हो सकनी। संयुक्त राज्य अमेरिका के शासन विधान में कहा गया है कि सघ-सरकार के अधिनियम को सघ-सरकार के अधिनियम अर्थात् कैंटनो के अर्ध-सरकार के अधिनियम की उपराज्यो के अधिनियम की उपराज्यो के अधिनियम। किन्तु स्विट्जरलैंड में इस प्रकार का विभाजन नहीं किया गया है। इस संविधान में स्विस नागरिकता की विधिपूर्वक परिभाषा नहीं की गई है, किन्तु केवल यही कह दिया गया है कि कैंटन का प्रत्येक नागरिक स्विस नागरिक है। संविधान में मूलाधिकारों का वर्णन नहीं मिलता किन्तु वैयक्तिक अधिकारों का विस्तृत वर्णन पाया जाता है। निम्नलिखित में विधि के समक्ष सब व्यक्तियों की समानता, आत्मस्वातंत्र्य, धर्म-विश्वास व आराधना सम्बन्धी स्वतन्त्रता और समाचार-पत्रों की स्वतन्त्रता सुरक्षित कर दी गई है। किन्तु संविधान के ५२ वें अनुच्छेद से नये मठों या सम्प्रदायों को पुनर्जीवित करना मना है। नागरिकों का यह अधिकार भी सुरक्षित कर दिया है कि वे प्रार्थना-पत्र दे सकते हैं और समुदाय बना सकते हैं। प्रतिबन्ध केवल इतना है कि ये समुदाय राज्य में हानिकारक या किसी अवैध उपायों को काम में नहीं ला सकते। भारतवर्ष के समान स्विट्जरलैंड के विधान निर्माताओं के सामने भी विभिन्न भाषा, धर्म और जातियों की समस्या थी। अतएव भारतवर्ष के निवासियों को स्विट्जरलैंड के संविधान व उसके इतिहास का अध्ययन बहुत लाभदायक सिद्ध हो सकता है।

**शक्ति-विभाजन—**संविधान के प्रथम अध्याय में सामान्य प्रावधान दिये हुये हैं जिनमें उन शक्तियों का वर्णन भी किया गया है जो केन्द्रीय

सरकार (Federal Government) द्वारा भोगी जाती है। दूसरे अनुच्छेद में सघ के उद्देश्य की परिभाषा से सघ सरकार की शक्तियों का मूल भाव जाना जा सकता है। इसके अनुसार सघ का उद्देश्य विदेशियों से देश की स्वतंत्रता की रक्षा करना, देश के भीतर शांति व सुव्यवस्था रखना, सदस्य-राज्यों की स्वतंत्रता व अधिकारों की रक्षा करना और उन सब की समृद्धि को बढ़ाना है। इसलिये सघ सरकार को बहुत ही सीमित और स्पष्टतया निश्चित अधिकार प्राप्त हैं। तीसरे अनुच्छेद में इसको स्पष्ट कर दिया गया है: "जहाँ तक सघ शासन से कैंटनों की सम्पूर्ण सत्ता मर्यादित नहीं हुई है, कैंटन सम्पूर्ण सत्ताधारी हैं, अतएव वे उन सब शक्तियों को काम में ला सकते हैं जो सघ सरकार को नहीं सौंपी गई हैं"। सघ ने कैंटनों की सम्पूर्ण सत्ता, उनकी भूमि व उनके नागरिकों के अधिकारों की रक्षा करने का वचन दिया है। कैंटनों के दानन विधानों में सघ सरकार हस्तक्षेप नहीं कर सकती, पर उनमें सघ शासन विधान के विरुद्ध कोई बात न होनी चाहिये उनसे प्रतिनिधिक प्रजातन्त्री गणराज्य की रक्षा होती रहनी चाहिये और कैंटनों की बहुसंख्यक जनता उन सविधानों को मान्य समझती हो। कैंटन आपस में राजनैतिक मित्रता नहीं कर सकते हालांकि वे दूसरे कामों में एक दूसरे से सहयोग कर सकते हैं। अद्भुत बात तो यह है कि कैंटनों को यह अधिकार अब भी मिला हुआ है कि वे पुलिस, अर्थ सम्बन्धी और सीमा सबधों के बारे में विदेशी राज्यों से संधि कर सकते हैं। पर इन समझौतों में कोई ऐसी बात न होगी जो सघ के या दूसरे कैंटनों के हितों के प्रतिकूल हो। हमने साथ साथ यह भी प्रतिवच है कि विदेशी राज्यों से जो कुछ विचार विनिमय होगा वह सघ कौंसिल की मध्यस्थता से होगा। कोई भी पूर्ण कैंटन या अर्ध-कैंटन ३०० सैनिकों में अधिक स्थायी सैन्य शक्ति न रख सकेगा। यह ऐसा प्रावधान है जो प्रायः बहुत से अन्य सघ-शासन विधानों में नहीं मिलता क्योंकि सुरक्षा व उससे सम्बन्धित सब समस्याएँ सघ सरकार के आधीन होनी हैं। कैंटनों की सेना का अनुशासन सघ कानून से निश्चित व नियमित रहता है और आवश्यकता पड़ने पर सघ सरकार सघ सेना के प्रतिरिक्त कैंटनों की सारी सैन्यशक्ति पर अनन्यरूप से तुरंत अपना नियंत्रण रख सकती है। इसमें यह सम्भावना नहीं रहती कि कोई कैंटन सघ के विरुद्ध शक्तिशाली वन गृह-युद्ध के लिये तैयार हो जाय। यदि दो कैंटनों में कोई झगडा हो जाता है या किसी कैंटन में विद्रोह गडा हो जाता है तो सघ कौंसिल उगरे निबटाने का प्रयत्न करती है और यदि परिस्थिति गंभीर हो तो घड़िनापन जंगी शक्ति अपने हाथ में कर उसका प्रयोग करती है। सब बातों पर विचार करने के

परन्तु यह कहा जा सकता है कि सभ में रह कर भी बेटनों को बहुत विस्तृत अधिकार मिले हुये हैं।

**केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ**—केन्द्रीय सरकार सेना-सामान्यी कानून बना सकती है। सेना का संगठन, युद्ध घोषणा, शोध पत्रों, गुरदा, संदेशों, सन्ध्या दल सभ की व्यवस्था सभ अधिनियमों से होती है। जल विद्युत शक्ति, डाक व तार, सभ की मशीनें और पुन, नौपरिवहन (Aerial Navigation), विदेशी मुद्रा की नीमत, मुद्रा का बनाना, सभ व तोन, बालू का बनाना और बेचना, विवाह निरन्ध और प्रत्यर्ण (Extradition) आदि पर सभ सरकार का सम्य स्वामित्व व नियन्त्रण है। व्यवहार सम्बन्धी मामलों में, व्यापार के कानूनी प्रदनों के बारे में, चलसम्पत्ति के हस्तान्तरण, माहििय व पत्रासम्पत्ति प्रतिलिप्याधिकार (Copy Right), ओयोगिष अन्वेपण, ऋण चुकाने के अभियोग और दिवालियापन आदि के सम्बन्ध में सभ सरकार को अधिनियम बनाने का अधिकार है। न्यायगतन, न्याय-न्याय-प्रणाली, प्रगण्य सम्बन्धी कानून, सभ व अन्य धरेलू वस्तुओं के व्यापार और सामान्य आधान-निर्यात-र, दन सभ के लिये भी सभ सरकार आवश्यक व्यवस्था कर सकती है। सभ सरकार बेटनों से निशुल्क अनिवार्य शिक्षा के लिये आयोजन की आशा रखती है।

**संघ सरकार की आय**—आय के सम्बन्ध में संविधान के ४१ वें अनुच्छेदन से सभ सरकार को यह अधिकार दिया गया है कि वह टुडियो बीमे की रसोदो, अधिकार-पत्रा व अन्य गमान पत्रों पर मुद्राक शुल्क (Stamp Duty) लगा सकती है। किन्तु इस कर से जो धन एकत्रित हो ध्यय घटा कर उसका पाँचवाँ भाग बेटनों को लौटाना पड़ता है। ४२ वें अनुच्छेद में कुछ और आगम स्रोतों का वर्णन है जैसे, सभ सम्पत्ति की आय, सीमा पर उधामा हुआ सभ कर डाक व तार से प्राप्त आय या बालू बनाने के एकाधिकार से प्राप्त धन, बेटनों में सैनिक-सेवा से मुक्त किये गये व्यक्तियों से प्राप्त कर का आपा भाग (स्विट्जरलैंड में सैनिक-सेवा अनिवार्य है, जो व्यक्ति इससे मुक्त होना चाहते हैं उनसे कुछ कर वसूल किया जाता है), मुद्राक शुल्क, बेटनों से प्राप्त धन।

अन्य शक्तियाँ जो निश्चित रूप से सभ सरकार को नहीं दी गई हैं संविधान ने बेटनों को सुरक्षित कर दी हैं।

### संघ विधान-मंडल

**द्विगृही विधान-मंडल**—यह विधान मंडल फेडरल प्रेसम्बली अर्थात्

सब परिषद् के नाम से पुकारा जाता है। इसमें दो आगार हैं, एक को नेशनल काउंसिल और दूसरे को काउंसिल आफ स्टेट कहते हैं।

**निचला सदन**—नेशनल काउंसिल विधान-मंडल का निचला सदन है। इसके सदस्यों को सब प्रौढ नागरिक अनुपाती प्रतिनिधित्व के आधार पर चुनते हैं। प्रति २२००० नागरिकों का एक प्रतिनिधि चुना जाता है। यदि ११००० या इससे अधिक सत्या मतधारकों की होती है तो उन्हें एक प्रतिनिधि चुनने का अधिकार होता है। कंटनों के जिले निर्वाचन-क्षेत्र रहते हैं। कंटनों की जनसंख्या में बहुत अन्तर है अतएव छोटे कंटनों में कुछ एक ही प्रतिनिधि चुन कर भेजते हैं। ऊरी का कंटन अपने २३००० नागरिकों का एक प्रतिनिधि चुनता है किन्तु वर्न के ३३ और ज्यूरिच के ३१ प्रतिनिधि नेशनल काउंसिल के सदस्य हैं। नेशनल काउंसिल की कुल संख्या सन् १९४७ के निर्वाचन के पश्चात् १९४ थी। सन् १९३० के निर्वाचन में इसका कार्यकाल तीन वर्ष से बढ़ा कर चार वर्ष कर दिया गया है। इतने समय से पहले सदन का विधान नहीं होता क्योंकि कार्यपालिका नेशनल काउंसिल को उत्तरदायी नहीं है। यह कार्यपालिका पार्लियामेन्टरी (समदात्मक) ढंग की नहीं है।

**सदस्यों की योग्यता**—राज्य का प्रत्येक नागरिक जिसने २१ वें वर्ष में प्रवेश किया हो मत देने का अधिकारी है और पादरिया को छोड़ कर कोई भी मतधारक प्रतिनिधि चुना जा सकता है। किन्तु एक ही व्यक्ति दोनों सदन का सदस्य एक समय में नहीं रह सकता। प्रत्येक प्रतिनिधि को आन जाने के खर्च के अतिरिक्त सदन में उपस्थित रहने के प्रतिदिन के लिये २५ फ्रैंक के हिसाब से भत्ता मिलता है। वर्ष में चार बैठकें होती हैं। सदन स्वयं ही अपने सभापति व उपसभापति को चुनता है। हर एक सत्र के लिये नये सभापति व उपसभापति चुने जाते हैं। पूर्व सभापति या उपसभापति को लगातार दूसरे सत्र में, अर्थात् दूसरे वर्ष में फिर से सभापति या उपसभापति नहीं चुना जा सकता। एक वर्ष में जितनी बैठकें होती हैं उन सब की एक सत्र में गिनती होती है।

**सदन का सभापति**—समान मत होन पर सभापति को निर्णायक मत देने का अधिकार है। अतएव माधारण प्रश्नों पर वह दो मत दे सकता है। किन्तु मामितियों के सदस्यों के निर्वाचन में वह दूसरे सदस्यों के समान ही मतदान करता है। इस सभापति का प्रभाव व शक्ति बंसी नहीं है जैसी अमेरिकन प्रतिनिधि-सदन के सभापति को प्राप्त है। फिर भी इस

पद की प्राप्ति या उसे बंद राजनीति में ही करने के और जो भीभाग में इस पद की प्राप्ति के उपाय अपने मादिया में बना विशेष आदर होता है। यही बात कोमिन आफ स्टेट के महापति के बारे में भी टीका है" १८

**दूसरा मंदन—**पेंटरन अमेरिकी का दूसरा मंदन कोमिन आफ स्टेट्स का होता है। अमेरिका के कांग्रेसियल की सीनेट की तरह इसमें फंक्शनों के प्रतिनिधि सदस्य होते हैं। प्रत्येक सेंटरन को दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। इस प्रकार २२ सेंटरन के ८८ प्रतिनिधि होते हैं। प्रत्येक सेंटरन एक प्रतिनिधि भेजता है। 'यह अनोखी बात है कि महापति ने इन प्रतिनिधियों के चुनाव के इस के बारे में कोई प्रावधान नहीं है। न इनकी योग्यता ही निर्धारित की गई है। वे सब बातें सेंटरन पर छोटी दी गई हैं। महापति में यह भी नहीं कहा गया है कि पादरी नाम इसके सदस्य नहीं हो सकते" १९ महापति में केवल यह निर्धारित है कि सेंटरन अपने प्रतिनिधियों को स्वयं वेतन दग। फिर भी सेंटरन में यह प्रवृत्ति बनी जा रही है कि इस सम्बन्ध में वे सब एक ही प्रणाली का अनुकरण कर। यह बात इसमें स्पष्ट है कि अधिकतर सेंटरन में कोमिन आफ स्टेट्स के प्रतिनिधि सीधे प्रजा द्वारा चुन जाते हैं। कुछ सेंटरन में वही की विधानमण्डल इन प्रतिनिधियों का चुनती है।

**सदस्यों की अधिक—**तीन वर्ष की अवधि ही एक सामान्य नियम था हो गया है किन्तु किन्हीं सेंटरन में १ वर्ष और दूसरा में चार वर्ष की अवधि भी रखी जाती है। सेंटरन अपने प्रतिनिधियों को वापस बुला सकते हैं और उनका स्थान पर दूसरे प्रतिनिधियों को भेज सकते हैं स्वतंत्र है। किन्तु ४१ वें अनुच्छेद से एक प्रावधान है जो इससे प्रतिबन्ध प्रतीत होता है। इस अनुच्छेद में लिखा है कि 'कोमिन आफ स्टेट्स के सदस्यों को कोमिन में अपना मत देने के सम्बन्ध में कोई आदेश नहीं दिया जा सकता'।

**सदस्यों का वेतन—**सेन्टरन अपने प्रतिनिधियों को वेतन व भान जाने का स्वर्ण उन्नी दर में देते हैं जो सब सरकार नेशनल कोमिन के सदस्यों के लिये निर्दिष्ट करती है। यदि कोमिन आफ स्टेट्स के सदस्य किन्हीं विधायिनी-समितियों में सदस्य बनने पर कार्य करते हैं तो सब सरकार उन्हें भत्ता देती है।

**सभापति—**कोमिन आफ स्टेट्स स्वयं ही अपना सभापति व उप-

\* सर्वनमेन्ट एण्ड पोलिटिक्स आफ स्विट्जरलैंड पृ० ७६-८०

१ " " " " " " पृ० ८३

सभापति चुनती है। किन्तु एक ही वॉन्टन के निवासी एक सत्र में दोनों पदों के लिये नहीं चुने जा सकते। न एक ही वॉन्टन के प्रतिनिधियों में से लगातार दो सत्रों में सभापति या उपसभापति चुने जा सकते हैं (अनुच्छेद ८२) प्रचलित प्रचानुसार उपसभापति दूसरे सत्र में सभापति बना दिया जाता है। वर्ष में जितनी बैठकें होती हैं वे सब एक सत्र का भाग समझी जाती हैं। मत बराबर रहने पर सभापति को निर्णायक मत देने का अधिकार है।

संघ विधान मण्डल की शक्तियाँ—संघ विधान मण्डल, जैसा पहले बतला चुके हैं, फेडरल असेम्बली (Federal Assembly) के नाम से पुकारा जाता है जिसमें कौंसिल ऑफ स्टेट्स और नेशनल कौंसिल नाम के दो सदन हैं। मंत्रिपरिषद् जो फेडरल कौंसिल (Federal Council) के नाम से प्रसिद्ध है सब अधिनियम योजनाओं को तैयार करता है, चाहे वह याचना विधेयन के रूप में हो या रिजान्यूशन अर्थात् प्रस्ताव के रूप में। विधानमण्डल के सदस्य या दूसरे सामान्य व्यक्ति (उन दशा में जब वे स्वयं किसी योजना या प्रस्ताव रखते हैं) किसी योजना के प्रस्ताव की सूचना दे सकते हैं और फेडरल कौंसिल तब इस प्रस्ताव का मतविदा तैयार करती है। कभी कभी प्रस्ताव करने वाल व्यक्ति स्वयं ही अपना मतविदा कौंसिल के पास भेज देते हैं। जब मंत्र्यारम्भ होने जा रहा हो उस समय फेडरल कौंसिल उस सत्र में विचारार्थ रखे जाने वाले विधेयकों और प्रस्तावों की पूरी सूची कौंसिल ऑफ स्टेट्स और नेशनल कौंसिल के सभापतियों के सम्मुख रख देती है। ये दोनों आपस में विचार करके यह निर्णय कर लेते हैं कि कौन से प्रस्तावों पर दोनों सदन में पहले विचार किया जाय। यहाँ यह बतलाना आवश्यक है कि जब एक सदन में कोई योजना स्थापित हो जाती है तो यह फेडरल असेम्बली में स्थापित हुई समझी जाती है इसलिये यदि एक सदन में वह योजना अस्वीकृत हो जाय फिर भी दूसरे सदन में वह विचाराधीन समझी जाती है। दोनों सदनों को समान अधिकार हैं। उन दोनों में मतभेद होने पर प्रत्येक एक समिति नियुक्त करता है। ये दोनों समितियाँ आपस में सलाह करती हैं और प्रायः किसी न किसी समझौते पर पहुँच जाती हैं। यदि समझौता न हो तो योजना या प्रस्ताव गिर जाता है। स्विट्जरलैंड में ऐसा कोई उदाहरण नहीं है जब इस प्रकार के मतभेद से कोई वैधानिक संकट खड़ा हो गया हो। दूसरे विधानों की प्रथा के विपरीत स्विस संविधान में ऐसा कोई प्रावधान नहीं है जिससे दोनों सदनों के मतभेद होने पर किसी प्रश्न पर निर्णय हो



गये। किन्तु इन मामलों की सख्ता अधिर नहीं होनी न ये बहुत गम्भीर होते हैं क्योंकि अपनी रचना के कारण कीमित आफ स्टैंडिंग नेमनत योसिता अपना नोन सभा में अधिक उन्नति-विरोधी नहीं होती। अधिनियम निर्माण में मारी प्रजा के अधिनियम नियंत्रण या अधिरार होने में सविधान में एक कभी का कोई महत्व भी नहीं रह जाता है।

अंग्रेजों की सभ-अधिरार क्षेत्र के सभ विषयों में व्यवस्था करने का अधिरार है। मदना के इन अधिरारों या शक्तियों को मक्षेप में नीचे दिया गया है।

(१) विदेशी राज्यों में व्यवस्था करने में, मुद्रा या सधि करने में, सभ-मेना के लिये अधिनियम बनाने में, स्विट्जरलैण्ड की बाहरी सुरक्षा व सटस्थता बनाने करने के लिये सभ प्रकार का प्रयत्न करने में ये सदन सभ की सर्वाधिकारी सत्ता का उपयोग करते हैं।

(२) बंटना व सभ के बीच के सभ के अधिरार की रक्षा करते हैं। इसने साथ साथ के यह भी ध्यान रखते हैं कि बंटना के सविधानों की सुरक्षा-सम्बन्धी-सभ द्वारा दो हर्द प्रयासों के बालन के हेतु आवश्यक अधिनियम भी बनते रहे। और बंटन कौंसिल से प्रार्थना किये जाने पर के बंटनों में आपस में किये हुये या किसी बंटन और विदेशी राज्य के बीच किये हुये सम्-भीते या सधि के बीच अवरोध होने का निर्णय भी करते हैं।

(३) व सभ की सामान्य अधिनियम शक्ति को कार्यान्वित करते हैं और इस बात का विशेष प्रयत्न करते हैं कि शासन-विधान कार्यान्वित हो और सभ के कर्तव्यों का अच्छी तरह बालन हो।

(४) के सभ के आय-व्यय के लक्ष्य को पाम करते हैं और सभ की आर्थिक स्थिति पर नियंत्रण रखते हैं।

(५) के सभ के पदाधिरारिया व कर्मचारियों का प्रवन्ध करते हैं। आवश्यक शासन विभागों की रचना कर उनके अफसरों के वेतन आदि का उचित प्रवन्ध भी उन्हीं के द्वारा होता है।

(६) के सभ सरकार की व सभ न्यायपालिका की कार्यवाहियों पर दृष्टि रखते हैं। शासन सम्बन्धी मुकदमा में पंडरल कौंसिल के निर्णयों के विरुद्ध ये शिकायतें सुन उन पर अपना निर्णय देते हैं।

(७) जनता की सम्मति से व सभ शासन विधान में संशोधन भी करते हैं। ○

उपयुक्त वर्गों से यह स्पष्ट हो जायगा कि फेडरल प्रसेम्बली को विधायिनी, कार्यकारी व न्यायिक शक्तियाँ प्राप्त हैं और वह उनका प्रयोग भी करती है। स्विट्जरलैंड में मीडेमनू के शक्ति विभाजन के सिद्धांत का अनुकरण नहीं किया गया है। वहाँ की कार्यपालिका विधानमंडल मर्यात् फेडरल प्रसेम्बली को अपने कार्यों के लिये उत्तरदायी नहीं होती बल्कि प्रसेम्बली की इच्छाओं को व्यवहाररूप देती है। समुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय के समान यहाँ की न्यायपालिका सर्वोच्च न्याय सत्ता नहीं है।

**सम्मिलित बैठकें**—प्रसेम्बली के दोनों सदन फेडरल कौंसिल (कार्यपालिका) का निर्वाचन करने के लिये समुक्त अधिवेशन में सम्मिलित होते हैं। ऐसी समुक्त बैठकों में ही फेडरल कौंसिल के सभापति व उपसभापति का चुनाव किया जाता है। फेडरल कौंसिलर व अन्य प्रमुख संप्रधिकारी भी इसी समुक्त बैठक में चुने जाते हैं।

**विधान-मंडल के उल्लेख-पत्र**—प्रसेम्बली की कार्यवाही का उल्लेख जर्मन, फ्रेंच व इटैलियन तीनों भाषाओं में रखा जाता है और सदस्यों को किसी भी भाषा में वक्तृता देने का अधिकार है। दोनों सदनों में कार्यवाही बड़े शिष्टाचार से और गौरवपूर्ण ढंग पर होती है। जब कोई सदस्य वक्तृता देता होता है उस समय सब लोग बिलकुल शांत रहते हैं। सब सदस्य अपने कार्य से परिचित रहते हैं और उनकी सहाय कम होने से सब मामलों पर पूर्ण विचार होता है। सैनिक मामलों की खूब अच्छी तरह से छानबीन होती है क्योंकि सैनिक सेवा हर स्विट्जरलैंड के निवासी के लिये अनिवार्य होने के कारण सब सदस्य उसमें वैयक्तिक अनुभव के आधार पर विचार प्रकट करते हैं और अपनी अभिरचि का परिचय देते हैं।

**सदस्यों की योग्यता**—दोनों सदनों के सदस्य पूरा पढ़े लिखे व्यक्ति होते हैं। नेशनल कौंसिल के ३/५ सदस्य और कौंसिल आफ स्टेट के तीन-चौथाई सदस्य विश्वविद्यालय में शिक्षित व्यक्ति होते हैं। कुछ सदस्य ऐसे भी होते हैं जो विदेशी विद्यालयों में शिक्षा पाये हुए होते हैं। जैसी दलबदी समुक्त-राज्य की कांग्रेस में देखन को मिलती है वैसी स्विस विधानमंडल में नहीं है। यहाँ का साधारण व्यवस्थापक ठोस, चतुर, उद्देगहीन या कम से कम अपने उद्देगों को सहज ही व्यक्त करने वाला होता है। किसी समस्या

पर विचार करने पर यह व्यावहारिक बुद्धि में मनन करना है और उगता दृष्टिकोण सम्बन्धी व्यवहारी ध्यतियों का भा रहता है। जर्मन व्यक्ति को सरल उगती प्रयुक्ति मौलिक धारों पर धार ७ लीटने की नहीं होती न धार के निधारों के समान यह शक्ति करने वाले धारों में प्रभावित होता है"।<sup>१</sup> सदस्य सदस्यों में टीच समय पर नियमानुसार उपस्थित होते हैं। व्यवस्थापकों के इन गुणों के कारण स्विट्जरलैंड के विधानमण्डल को विशेषतया आदर्शणीय और गौरवपूर्ण समझा जाता है। मतार में हमें समान दलित होकर अपना काम करने वाली दूधरी बानून बनाने वाली सत्त्वा नहीं है। हमें प्रम-बद्ध याद विवाद कम होता है और उगते भी कम प्रमबद्ध व्याख्यात होते हैं। यहां प्रभावपूर्ण भाषा की बात का कोई प्रदर्शन नहीं होता। बक्तारों को न कोई धीरे में रोने का प्रयत्न करता है न प्रसंगा के उद्धार ही प्रशट करने है। नेशनल, कोगिन में सदस्य गढ़े होकर बक्तार देने हैं, विन्तु पौगिल आफ स्टेट में अपने स्वयं में ही ये अपने विचार प्रगट करते हैं।

### • संघ-कार्यपालिका

स्विट्जरलैंड की कार्यपालिका जिसको फेडरल कोमिल का नाम दिया हुआ है, एक धनीय प्रचार की है। राजशास्त्री आइस ने इसकी अनुपमता का इस प्रकार वर्णन किया है 'किसी दूसरे प्रजातंत्र राज्य में ऐसी प्रथा नहीं कि कार्यकारी सत्ता एक व्यक्ति को न देकर एक समिति के हाथ में रखी गई हो और ऐसा कोई दूसरा देश न होगा जहाँ कार्यकारी सत्ता दलबन्दी से इतनी अप्रभावित हो। यह कोमिल मंत्रिपरिषद् नहीं है जैसा कि ब्रिटन में है या उन देशों में है जिन्होंने ब्रिटेन की परिषद प्रणाली का अनुकरण किया है क्योंकि यह विधानमण्डल का नेतृत्व नहीं करती और उसके द्वारा हटाई भी नहीं जा सकती। संयुक्त राज्य अमेरिका की कार्यपालिका के समान यह विधानमण्डल के तंत्र के बाहर भी नहीं है। यद्यपि इसमें परिषद प्रणाली और अध्यक्षीय प्रणाली (Cabinet System and Presidential System) दोनों के कुछ कुछ गुण पाये जाते हैं। यह दलबन्दी में परे रहने के कारण दोनों से भिन्न है। यह पक्ष के बाहर स्थित रहती है। इसका निर्वाचन किसी राजनैतिक पक्ष विचार के कार्यक्रम को पूरा करने के लिए नहीं किया जाता।

“यह किसी पक्ष की नीति निर्धारित नहीं करती किन्तु फिर भी पक्ष के रंग से कुछ न कुछ रंगी अवश्य होनी हैं।”

फेडरल कौंसिल की घनादत—फेडरल कौंसिल में सात सदस्य होते हैं जिनको फेडरल असेम्बली सयुक्त बैठक में चार वर्ष के लिए चुनती है। असेम्बली ही आपस्मिक रिक्त स्थानों को जानने वाले सदस्य के समय के लिए सदस्यों की नियुक्ति पर भरती है। कोई भी स्विस नागरिक जो नेशनल कौंसिल का सदस्य बनने के योग्य हो फेडरल कौंसिल में चुना जा सकता है किन्तु एक ही कैंटन के दो निवासी फेडरल कौंसिल के सदस्य नहीं बन सकते। निर्वाचन की पद्धति पर वानून से एक रोक और भी लगा दी गई है। एक से अधिक ऐसे व्यक्ति एक ही समय फेडरल कौंसिल के सदस्य नहीं बन सकते जो विवाह में या जन्म से किसी भी पीढ़ी तक सीधी लाइन में और चार पीढ़ी तक पादपूर्ववती लाइन में सम्बन्धित हों। जो व्यक्ति गोद लेने से सम्बन्धी हो गये हों उनको भी यह प्रतिबन्ध लागू होगा। जो कोई विवाह में इस प्रकार के सम्बन्ध में बँधगा वह फेडरल कौंसिल की सदस्यता त्याग देगा\*। प्रचलित प्रथा के अनुसार सबसे बड़े ज्यूरिच व बर्न कैंटनों का एक एक निवासी कौंसिल का सदस्य अवश्य होता है, बचे हुए पाँच स्थानों का दूसरे कैंटनों में बाँट दिया जाता है। प्रायः एक या दो स्थान उन कैंटनों के निवासियों से भर जाते हैं जहाँ फ्रेंच या इटैलियन भाषा अधिकतर बोली जाती है। जो सदस्य पुनर्निर्वाचन के लिए खड़े होते हैं उनका पुनर्निर्वाचन साधारणतया ही होता है। सन् १८४८ से अब तक इस सम्बन्ध में केवल दो व्यक्तियों का ऐसा पुनर्निर्वाचन नहीं हुआ। इसलिए कौंसिल के सदस्य बड़े अनुभवी व्यक्ति होते हैं। ऐसे व्यक्तियों का उदाहरण मौजूद है जो २५-३० वर्ष तक कौंसिल के सदस्य रहे। संविधान में यद्यपि इस सम्बन्ध में कोई प्रतिबन्ध नहीं है फिर भी प्रायः ये कौंसिल के सदस्य नेशनल कौंसिल या कौंसिल आफ स्टेट के सदस्यों में से ही छोट कर नियुक्त किये जाते हैं। किन्तु फेडरल कौंसिल के सदस्य बन जाने पर वे विधान मंडल के सदस्य नहीं रह सकते। इससे विधान-मंडल और कार्यपालिका दोनों बिलकुल पृथक् रहे जाते हैं।

प्रतिवर्ष फेडरल कौंसिल के सदस्यों में से असेम्बली एक को प्रेसीडेंट

\* मार्टिन टैमीक्रमेन ज. पुरतक १, पृ० ३६३ ३६४

१ गवर्नमेंट एण्ड पब्लिकिज्म आफ स्विट्जरलैंड नामक पुस्तक में दिये हुए कथना-नुसार पृ० १०४ १०५

पर विचार करने पर यह व्यावहारिक बुद्धि से मनन करना है और उसका दृष्टिकोण मध्यस्थीय व्यवहारी व्यक्तिगतों का गा रहता है। जर्मन व्यक्ति की तरह उसकी प्रवृत्ति मंदारित्वात् वातां पर बार २ सोटने की नहीं होती न प्राप्त में निदागी के समान यह पवित्र करने वाले मायों में प्रभावित होता है।<sup>१</sup> सदस्य सदनों में ठीक समय पर नियमानुसार उपस्थित होंगे हैं। व्यवस्थापकों के इन गुणों के कारण स्विट्जरलैंड के विधानमंडल को विनोदना आदरणीय और गौरवपूर्ण समझा जाता है। संसार में इससे समान दक्षिण होकर प्रपना प्राप्त करने वाली दूसरी कानून बनाने वाली मर्यादा नहीं है। इसमें प्रमथ्यद वाद-विवाद कम होता है और उगने भी कम प्रमथ्यद व्याख्यान होने हैं। यह प्रभावपूर्ण भाषा की वक्ता का कोई प्रदर्शन नहीं होता। वक्ताओं को न कोई चीज में रोजने का प्रयत्न करता है न प्रपना के उद्गार ही प्रकट करते हैं। नेशनल पीपिल में मध्य रात्रि होकर वक्तृता देने हैं, किन्तु पीपिल भाक स्टेट में अपने स्थान से ही वे अपने विचार प्रकट करते हैं।

### • संघ-कार्यपालिका

स्विट्जरलैंड की कार्यपालिका जिसको फेडरल कीमिल का नाम दिया हुआ है, एक घनोष्ण प्रकार की है। राजशास्त्री ब्राह्म ने इसकी अनुपमता का इस प्रकार वर्णन किया है 'किसी दूसरे प्रजातंत्र राज्य में ऐसी प्रथा नहीं कि कार्यकारी सत्ता एक व्यक्ति को न देकर एक समिति के हाथ में रखी गई हो और ऐसा कोई दूसरा देश न होगा जहाँ कार्यकारी सत्ता दलबन्दी से इतनी अप्रभावित हो। यह कीमिल मंत्रिपरिषद् नहीं है जैसा कि ब्रिटेन में है या उन देशों में है जिन्होंने ब्रिटेन की परिषद-प्रणाली का अनुकरण किया है क्योंकि यह विधानमंडल का नेतृत्व नहीं करती और उससे दूरी हटाई भी नहीं जा सकती। समुक्त राज्य अमेरिका की कार्यपालिका के समान यह विधानमंडल के तंत्र के बाहर भी नहीं है।<sup>२</sup> यद्यपि इसमें परिषद प्रणाली और अध्यक्षीय प्रणाली (Cabinet System and Presidential System) दोनों के कुछ कुछ गुण पाये जाते हैं। यह दलबन्दी से परे रहने के कारण दोनों से भिन्न है। यह पदा के बाहर स्थित रहती है। इसका निर्वाचन किसी राजनैतिक पक्ष-विशेष के कार्यक्रम को पूरा करने के लिए नहीं किया जाता।

पैटनो के बीर की हुई गधियों की परीक्षा कर अपनी सहमति देती है, राष्ट्र के सब वैदेशिक व्यवहार को नजानी और धावश्यकता पड़ने पर स्विट्जरलैंड की घरेलू या बाहरी सुरक्षा का प्रबंध करती है। यह शान्ति व मुख्यवस्था की रक्षा के लिए सेना चुनाती है और सेना पर आधिपत्य रखती है। यह गध की माय-व्यय का प्रबंध करती है, अपने कार्य का विवरण असेम्बली के सम्मुख रखती और अपने कार्य के सम्बन्ध में उन विशेष रिपोर्टों को प्रस्तुत करती है जो असेम्बली द्वारा मांगी जाती है।

**प्रशासन-विभाग**—उपर्युक्त विभिन्न कार्य-रत्नायो का गन्तव्य करने के लिए फेडरल कौमिल ने भान प्रशासन विभागों का निर्माण किया है। परराष्ट्र विभाग, न्याय व पुत्रिम विभाग, गृह विभाग, युद्ध विभाग, अर्थ-विभाग, उद्योग व कृषि विभाग और डाक व रेल विभाग, ये सात प्रशासन-विभाग असेम्बली के आदेशों की कार्य-रूप देते हैं। कुछ समय पहल प्रेमीडेट परराष्ट्र विभाग को अपने हाथ में रखता था किन्तु हाल ही में यह प्रथा टूट गई है। अब प्रतिवर्ष शासन-विभागों का राजमन्त्रियों में नये ढंग से वितरण किया जाता है। प्रत्येक प्रशासन-विभाग के लिये मुख्य अध्यक्ष के अतिरिक्त एक दूसरा अध्यक्ष नियुक्त कर दिया जाता है जो स्वयं किसी दूसरे विभाग का मुख्य अध्यक्ष होता है। अतएव फेडरल कौमिल का प्रत्येक सदस्य एक प्रशासन-विभाग का मुख्य अध्यक्ष और किसी अन्य प्रशासन विभाग का एकजी अध्यक्ष होता है। इस युक्ति में शासन के कार्य का सुसंचालन एका ही जाता है क्योंकि बारी बारी में सब प्रशासन विभागों के कार्य की पेचीदागी का अनुभव सदस्यों को हो जाता है।

**फेडरल कौंसिल का कार्य-संचालन**—फेडरल कौंसिल की बैठक सप्ताह में दो बार वन नगर में होती है। गणपूरक चार सदस्यों की उपस्थिति होती है। मताधिक्य से सब निर्णय होने हैं। 'कौंसिलियट' ढंग की कार्य-पालिका होने के कारण कौंसिल के सदस्य अपने साथी सदस्यों से प्रस्तुत की हुई योजनाओं के विरुद्ध प्रकट रूप से असेम्बली में बोल सकते हैं। यह इस-लिये सम्भव है कि प्रत्येक सदस्य अपने कार्यों के ही लिये उत्तरदायी है, कौंसिल सामुदायिक रूप से विधान-मंडल को उत्तरदायी नहीं है जिस प्रकार ब्रिटिश मन्त्रिपरिषद् पार्लियामेंट को उत्तरदायी है। सभी योजना भी जो फेडरल कौंसिल की सर्वसम्मति से असेम्बली के सम्मुख रखी गई हो यदि असेम्बली द्वारा अस्वीकार हो जाय तो 'राजमन्त्रियों को अपने त्यागपत्र देने या पद से हटाये जाने, इन दोनों बातों में एक को पसन्द करने की स्वतन्त्रता नहीं रहती,

निर्वाचित करती है। एप उप-प्रेसीडेंट भी निर्वाचित होता है। पिछले वर्ष वा उप-प्रेसीडेंट प्रायः अगले वर्ष के लिये प्रेसीडेंट चुन लिया जाता है। बौई भी व्यक्ति लगातार दो वर्षों तक प्रेसीडेंट या उप-प्रेसीडेंट नहीं रह सकता। प्रेसीडेंट केवल फेडरल कैबिनेट का गभानि ही रहता है। वह उम्मेदों में सभ का प्रतिनिधित्व करता है, कैबिनेट का कार्य सभामन करता है, सामान्य रूप से उसके काम की देखभाल करता है और अन्यायपूर्ण मामलों में कैबिनेट की ओर से कार्यवाही भी करता है। कैबिनेट में निर्णय लेने समय यदि दो पक्षों के मत बराबर हों तो वह निर्णायक मत दे सकता है।

विना शक्ति का अध्यक्ष—विन्नु स्विग प्रेसीडेंट को विधानमंडल के कानूनों के प्रतिबंध करने का अधिकार नहीं है और वह सभ्य सदस्यों के समान ही किसी एक शासन विभाग का अध्यक्ष रहता है। उसके बौई विशेष अधिकार नहीं हैं और दूकरी याना में भी वह नाम मात्र का अध्यक्ष समझा जाता है, उसको "विना किसी महत्व का प्रेसीडेंट" वह बन उमरा वर्गों दिया जाता है। इन कथन में कुछ तथ्य भी हैं क्योंकि उसका कार्यभार बहुत थोड़ा है और फ्रीच प्रेसीडेंट या अमरीका के प्रेसीडेंट में जो शक्ति या बिहित है वैसी किसी व्यक्ति का वह उपयोग नहीं करता। फिर भी इन पद का बड़ा महत्व है और राजनैतिक क्षेत्र में महत्वाकांक्षियों के लिये सब से अधिक ऐश्वर्य का पद है जिस पर पहुँचने का वे प्रयत्न करते हैं।

हर एक फेडरल कैबिनेट के सदस्य को प्रतिवर्ष ४८,००० फ्रीच वेतन मिलता है। प्रेसीडेंट को केवल ३,००० फ्रीच और अधिक मिलते हैं।

फेडरल कैबिनेट की कार्यवाही—संविधान के १०२ वें अनुच्छेद से प्रदान की हुई शक्तियों के आधीन, फेडरल कैबिनेट सभ के आदेशों के अनुसार सब सभ का काम करती है। सभ विधान के पालन और सभ के कानूनों, आदेशों व समझौतों के अनुकरण को यह निरापद करने के लिये आवश्यक कार्यवाही करती है, कंटनों के शासन विधानों के पालन की सुरक्षा करती है, फेडरल असेम्बली के सम्मुख प्रस्तुत विज्ञापन वाले अधिनियमों व आदेशों का मसविदा तैयार करती है, और कंटनों वा अन्य कैबिनेटों द्वारा भेजे हुए प्रस्तावों पर अपनी रिपोर्ट देती है। फेडरल कैबिनेट सभ अधिनियमों को, सभ न्यायालय के निर्णयों को व कंटनों के बीच हुए समझौतों को कार्यरूप देती है। यह उन शासन-पदों पर व्यक्तिओं की नियुक्ति करती है जो असेम्बली द्वारा नहीं भरे गए हों। यह विदेशी राज्यों से की हुई संधियों को और

बैठनों के बीच की दूई गधियों में, परीक्षा कर अपनी सहमति देती है, राष्ट्र के सब वैदेशिक व्यवहार को चलाती और आवश्यकता पड़ने पर स्विट्ज़रलैंड की घरेलू व बाहरी सुरक्षा का प्रबन्ध करती है। यह शान्ति व मध्यमस्था की रक्षा के लिए सेना चलाती है और सेना पर आधिपत्य रखती है। यह सध की भाषा-व्यय का प्रबन्ध करती है, अपने कार्य का विवरण असेम्बली के सम्मुख रखती और अपने कार्य के सम्बन्ध में उन विवेक रिपोर्टों को प्रस्तुत करती है जो असेम्बली द्वारा मांगी जाती हैं।

**प्रशासन-विभाग**—उपर्युक्त विभिन्न कार्यवस्तुओं का गन्तव्य करने के लिए फेडरल कौंसिल ने मान प्रशासन विभाग का निर्माण किया है। परराष्ट्र विभाग, न्याय व पुनिम विभाग, गृह विभाग, युद्ध विभाग, अर्थ-विभाग, उद्योग व कृषि विभाग और डाक व रेल विभाग, ये सात प्रशासन-विभाग असेम्बली के आदेशों को कार्यरूप देने हैं। कुछ समय पहलू प्रेसीडेंट परराष्ट्र विभाग को अपने हाथ में रखता था किन्तु हाल ही में यह प्रथा दूट गई है। अब प्रतिवर्ष प्रशासन-विभागों का राजमन्त्रियों में नये ढंग में वितरण किया जाता है। प्रत्येक प्रशासन विभाग के लिये मुख्य अध्यक्ष के प्रतिरिक्त एक दूसरा अध्यक्ष निश्चित कर दिया जाता है जो स्वयं किसी दूसरे विभाग का मुख्य अध्यक्ष होता है। अतएव फेडरल कौंसिल का प्रत्येक सदस्य एक प्रशासन विभाग का मुख्य अध्यक्ष और किसी अन्य प्रशासन विभाग का एकजी अध्यक्ष होता है। इस युक्ति में शासन के कार्य का सुमचालन पक्का हो जाता है क्योंकि बारी बारी से सब प्रशासन विभागों के कार्य की पेचीदगी का अनुभव सदस्यों को हो जाता है।

**फेडरल कौंसिल का कार्य-संचालन**—फेडरल कौंसिल की बैठक सप्ताह में दो बार बर्न नगर में होती है। गणपूरक चार सदस्यों की उपस्थिति होती है। मताधिक्य से सब निर्णय होते हैं। 'कौंसिलजियेट' ढंग की कार्य-पालिका होने के कारण कौंसिल के सदस्य अपने साथी सदस्यों से प्रस्तुत की हुई योजनाओं के विरुद्ध प्रकट रूप से असेम्बली में बोल सकते हैं। यह इस-लिये सम्भव है कि प्रत्येक सदस्य अपने कार्यों के ही लिये उत्तरदायी है, कौंसिल सामुदायिक रूप से विधानमंडल को उत्तरदायी नहीं है जिस प्रकार ब्रिटिश मन्त्रिपरिषद् पार्लियामेंट को उत्तरदायी है। ऐसी योजना भी जो फेडरल कौंसिल की सर्वसम्मति से असेम्बली के सम्मुख रखी गई हो यदि असेम्बली द्वारा अस्वीकार हो जाय तो राजमन्त्रियों को अपने त्यागपत्र देने या पद में हटाये जाने, इन दोनों बातों में एक को गमन्द करने की स्वतन्त्रता नहीं रहती,



ये उम निर्णयों को विशेषाधिकार वाले छोटे उमरे अनुसार वार्षिक रूप पर देने हैं। ये अपने पक्ष पर बराबर रहे पाते हैं, सदस्यता नहीं करते। इस प्रकार के पार्ष्ण बोमिन्स दूसरे देशों की विविध मण्डल में मिश्रित जलनी है। वेवल गन्तर यह है कि इनके सदस्यों का निर्वाचन प्रति पात्र वर्ष बाद होता है। फेडरल बोमिन्स के सदस्य विधानमंडल के विरोधी भी मदन में उद्दिष्ट हो सकते हैं और खोज सकते हैं। ये बाद-विवाद में विवाद विरोधी प्रतिपक्ष के भाग में सकते हैं। उन्हें सत्ता प्रदान की जा सकती है देना पड़ता है। किन्तु एग्जेक्यूटिव के सदस्य न होने के कारण ये बड़ा घाट नहीं दे सकते। ये मिन राजनीति में अन्तिम अधिकार रखने वालों एग्जेक्यूटिव की दृष्टि को वार्षिक रूप परने हैं।

विधानमंडल को अनुसरदायी—फेडरल बोमिन्स को निर्णय-विधान प्रदत्त है। 'यह राष्ट्र को किसी अन्य कार्यकारी गता की ओर से काम नहीं करनी है' इसकी रचना बहुमन्त्र पक्ष में रवाई जाने वाली मन्त्रिमण्डल के दृष्ट पर नहीं होती। इनमें कोई प्रधानमंत्री नहीं होता जो मन्त्रियों को अपने ही पक्ष के व्यक्तिओं में चुनता हो। इनके 'सदस्य विभिन्न राज-नीति पक्षों में ही नहीं वरन् विरोधी पक्षों में भी चुने जाते हैं। मिन पर भी ये लोग बोमिन्स के प्रति मन्त्रभावना व अपने दृष्ट मण्डल के ऊपर अभिमान दिखाते हैं। अपनी नीति के लिए यह एग्जेक्यूटिव पर निर्भर रहती है। यह विधानमंडल का विघटन नहीं करा सकती और उमरे द्वारा अपने पक्ष में निर्णय करने की जनता के अधिकार नहीं कर सकती। एग्जेक्यूटिव भी बोमिन्स के सदस्यों की दर्यास्त नहीं कर सकती'। इन अनुपम वालों के रहने हुए भी बोमिन्स अपना काम बड़ी बुद्धिमत्ता से, मिलकर व उत्तम ढंग पर करती है। इसका कारण यह है कि यह छोटी मन्त्रा है जिसके सदस्यों को लम्बे समय का अनुभव रहता है और ये लोग अपने अपने पक्ष के व्यक्तिता की सहायता से एग्जेक्यूटिव में अपना बड़ा प्रभाव रखते हैं। नियुक्तियों करने की शक्ति होने से भी उनका बड़ा दबदबा रहता है। सन् १९१४-१५ के महा-युद्ध में एग्जेक्यूटिव ने फेडरल कीसिल को अमीमित अधिकार दे दिये थे जिनकी सहायता से वह स्विट्जरलैंड की सुरक्षा, पूर्णता व तटस्थता की रक्षा के लिए सत्र प्रकार का प्रवन्ध कर सके और स्विट्जरलैंड की आर्थिक स्थिति व विश्वास की रक्षा कर सके। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये बोमिन्स को स्वयं करने और बर्ज लेने की अमीमित शक्ति दे दी गई थी। केवल प्रतिवन्ध

इतना था कि उसे असेम्बली की आगे होने वाली बैठक में पूर्व बैठक के बाद से इन अंगीकृत शक्तियों के प्रयोग का पूरा विवरण देना पड़ता था। उस समय कौंसिल को जो शक्तियाँ दी गईं उनमें कौंसिल का प्रभाव सदा के लिये बढ गया है।

कौंसिल के प्रभाव के बारे में ब्राइस का मत—राजनीतिज्ञ ब्राइस ने स्विस वार्यपालिका की प्रगति इस प्रकार की है इस प्रणाली से ऐसी सस्था की स्थापना होती है जो जनता के प्रति अपने उत्तरदायित्व को कम किये बिना शासन असेम्बली को प्रभावित कर केवल परामर्श ही नहीं दे सकती किन्तु दस्तावेजों में दूर रहने के कारण यह आवश्यकता पड़ने पर दो लड़ने वाले पक्षों में मध्यस्थ का काम भी कर सकती है और कठिनाइयों को कम कर मित्र भावना के सहारे समझौते करा सकती है। इसके द्वारा सिद्ध-बुद्धि प्रशासन राष्ट्र की सेवा में लगे रहते हैं चाहे उनमें के राजनीतिज्ञ विचार कुछ भी हों जिनके कारण तत्कालीन राजनीतिज्ञ पक्षों में विभेद हो। इसके द्वारा परम्परा की रक्षा होती है और नाति की अविच्छिन्नता बनी रहती है।

फेडरल कौंसिल की सफलता—फेडरल कौंसिल की बहुत कुछ आलोचना व इसके गुणों के लिये अनेका मुभावा के होते हुए भी यह बृहद् विश्वास के साथ कहा जा सकता है कि 'स्विस वार्यपालिका ने अपनी क्षमतायें अवसरों की सीमा के भीतर उच्च श्रेणी की दक्षता प्राप्त कर ली है और इस छोटे देश में रहने वाली तीनों जातियों का संतुलन करने में यह बृतकार्य हुई है।

चान्सेलर—स्विस वार्यपालिका का वर्णन समाप्त करने से पूर्व चान्सेलर, जो मघ का एक उच्च पदाधिकारी होता है का वर्णन भी कर देना आवश्यक है। इस पदाधिकारी का नाम संविधान की १०५ वीं धारा में पाया जाता है, इसको प्रति चार वर्ष पश्चात् फेडरल असेम्बली चुनती है। वह फेडरल असेम्बली व कौंसिल के जनरल सेक्रेटरी के समान कार्य करता है और उसी के कार्यकाल तक अपने पद पर काम करता है। विशेष रूप से वह फेडरल कौंसिल के अध्यक्ष रहता है। चान्सेलर के कर्तव्यों में उल्लेख पत्रों का रखना, पत्रों की रक्षा, निर्वाचनों, लोकनिर्णयों (Referendum) निर्वन्ध-उपक्रम (Initiative) आदि का विधिपूर्वक प्रबन्ध करना, ये सब काम मिले जाते हैं। सब के सब निर्णयों पर उसके हस्ताक्षर होना आवश्यक है, उनको सौंघ करने के लिये नहीं किन्तु उनके सही होने की प्रमाणित करने

के नियमों। अतएव वह एक 'उच्च जेड क्वॉलिटी' के समान है और उमरे नाम से विगी को जर्मन सागरन का भग्न न होता चालिये जा जर्मनी में एक बड़ी शक्तिशाली विभूति के रूप में देखा गया था।

## संघ न्यायपालिका

**दूसरी घनाउट—**गठिधान जग एक मधु श्रिपुनल सार्थक न्यायानय की स्थापना की गई है। निम्नमें मधु-मधु-धो मामलों में न्याय का निर्णय किया जाता है। इस समय इसमें २६-२८ सदस्य हैं और ११ से १३ तक अनिश्चित न्यायाधीन हैं। ये मधु ६ वर्ष के नियमों के अन्तर्गत अमेरिकी द्वारा चुने जाते हैं और इस अवधि के समाप्त होने पर फिर चुने जा सकते हैं। इसमें से एक प्रेसीडेंट और एक उच्च प्रेसीडेंट नियुक्त किया जाता है। दोनों दो वर्ष के नियमों नियुक्त होते हैं और लगातार दो बार के निर्वाचित होकर नियुक्त नहीं किये जा सकते। प्रेसीडेंट का वजन ३०,००० प्रॉेंट प्रति वर्ष है। दूसरे न्यायाधीशों में प्रॉेंट की ३०,००० प्रॉेंट मितता है। म्विज्जम्बेड का कोई नागरिक जो नेशनल डीमिल का सदस्य होने योग्य है, वह न्यायानय का सदस्य चुना जा सकता है चाहे उसकी विधि निर्णय सम्बन्धी जानकारी और योग्यता कुछ भी हो। पर प्रतिबन्ध यह है कि वह न्यायालय का सदस्य रहने के साथ साथ विधानमंडल का सदस्य नहीं रह सकता न किसी और पद पर काम कर सकता है। यह एक विभिन्न भी बात प्रतीत होती है कि, कम से कम मिडवातल, विधान न्यायाधीशों के लिए कोई विधि निर्णय सम्बन्धी जानकारी की योग्यता निश्चित नहीं करना हाताकि व्यवहार में इसी जानकारी रखने वाले व्यक्ति ही न्यायाधीश चुने जाते हैं।

**इसका अधिकार क्षेत्र—**मधु व वॉन्टना के बीच व्यवहार सम्बन्धी सब मुकदमों, ऐसे मुकदमों का सध व कम्पनियाँ या व्यवसायों के बीच में हो, आपस में वॉन्टना के मुकदमों या वॉन्टना व कम्पनियाँ या व्यक्तियों व बीच के मुकदमों निम्नलिखित सध न्यायानय के अधिकार सध में हैं। यह न्यायानय सध के प्रति देश द्रोह के अपराध या शासन विधान के विरुद्ध विद्रोह सम्बन्धी अपराधों की जाँच करने का भी अधिकारी है। राष्ट्रा व मध्य मान्य निर्णय के विरुद्ध अपराध या ऐसे अपराधों और राजनैतिक अवज्ञाओं की परीक्षा जिसमें सध मता के हस्तक्षेप की आवश्यकता हो जाय, वह न्यायालय कर सकता है। सध पदाधिकारियों के विरुद्ध लगाय गये अभियोगों को भी यही न्यायालय सुन कर अपना निर्णय देता है। 'क्षेत्राधिकार के सम्बन्ध में यदि

संघ और कैंटनो के अधिकारियों में झगड़ा हो जाय, या लोक निर्बन्ध के बारे में यदि कैंटनो में मतभेद हो, नागरिकों के वैधानिक अधिकारों के उल्लंघन की शिकायत हो, या समझौते अथवा सन्धियों के तोड़ने की व्यक्तियों द्वारा शिकायत की जाय तो इन सब मामलों की जाँच करने का सघ-न्यायालय को अधिकार है"। १६३ मजे की बात यह है कि विधानमंडल द्वारा पास किये हुये अधिनियमों को वैध-अवैध निश्चित करने का अधिकार इस न्यायालय को नहीं है जिससे यह अमेरिका के सर्वोच्च-न्यायालय के समान प्रभावशाली व गौरवपूर्ण न्यायालय नहीं रह जाता। अमरीका में सर्वोच्च-न्यायालय विधानमंडल या कार्यपालिका के तन्त्र से परे है। किन्तु इस न्यायालय के 'सीमित अधिकारों के कारण न्यायाधीशों की निर्वाचन-पद्धति होने से और विधानमंडल का न्यायपालिका पर नियंत्रण होने से स्विट्जरलैंड के निवासी एक शक्तिशाली सघ-न्यायपालिका बनाने में असफल रहे हैं। यह वही इस बात से और भी अधिक खटकती है कि उन्होंने समुक्त-राज्य अमरीका की बहुत सी बातों में नकल की है"।<sup>१</sup> यद्यपि यह सच है कि इस न्याय-पालिका का अधिकार क्षेत्र बराबर विस्तृत होता जा रहा है फिर भी यह निश्चय है कि वह समुक्त-राज्य के सर्वोच्च न्यायालय व वैधानिक महत्व को नहीं पा सकता। विशेषकर विधानमंडल के बनाए हुए अधिनियमों को वह अवैध घोषित नहीं कर सकता। ऐसा करना स्विट्जरलैंड को ही नहीं बल्कि यूरोपीय परम्परा के भी विरुद्ध होगा। इसका कारण स्पष्ट है और वह यह कि स्विट्जरलैंड में शक्ति विभाजन को अंगीकार नहीं किया है। विधानमंडल ही राज्य-संगठन का सघ से शक्तिशाली अंग है और वह भी प्रजा की सतर्क देख-रेख में सदा बनी रहती है क्योंकि जनता लोक-निर्णय (Referendum) निर्बन्ध-उपनम (Initiative) और प्रत्याहरण (Recall) द्वारा लोक व्यवस्था पर अपना प्रत्यक्ष नियंत्रण रखती है।

न्यायपालिका की कार्य प्रणाली—न्यायाधीशों को इस ढंग से चुना जाता है कि वे तीना राष्ट्र-भाषाओं का प्रतिनिधित्व करें। न्यायालय की बैठक, लूमेन नगर में होती है जो फ्रेंच भाषा-भाषियों के कैंटन वॉड (Vaud) में स्थित है। वन नगर के राजनैतिक वातावरण से न्यायालय को दूर रखने के लिये ऐसा किया गया था। न्यायालय तीन विभागों में विभक्त है, प्रत्येक

\* विभाग की ११३ की धारा।

१ फ्रेडरिक पौलिंग, १९१८, पृ. २३।

वभाग में न्यायाधीश व्यवहार-सम्बन्धी व वानून सम्बन्धी (Civil) मुकदमों को मुकदमों निर्णय करते हैं। अपराध-सम्बन्धी (Criminal) मुकदमों का निचटारा करने में पंच (Jury) सहायता करते हैं। ये साम्या में १२ होते हैं और ५४ नामों की सूची से १० चुने हुए व्यक्तियों में से लाटरी द्वारा छोट लिए जाते हैं। मुकदमों में प्रत्येक पक्ष को सूची के २० नामों के विरुद्ध आपत्ति करने का अधिकार होता है। इन पक्षों को प्रतिदिन ११ नाम के लिये २० फ्रैंक पारिश्रमिक मिलता है।

## राजनैतिक पक्ष

दलबन्दी की भावना का अभाव—फ्रांस और इंग्लैंड के राजनैतिक पक्षों की अपेक्षा यहाँ राजनैतिक पक्ष निम्न-श्रेणी का कार्य करते हैं क्योंकि कार्यकारी क्षेत्र में सदन मंत्रियों को स्थान ज्युत नहीं करा सकते और व्यवस्थापन क्षेत्र में आगारों का निर्णय अन्तिम निर्णय नहीं होता। यह अन्तिम-निर्णय जनता का होता है।<sup>149</sup> इनके प्रतिरिक्त उत्कट दलबन्दी की भावना के इस अभाव के पीछे और भी कई कारण हैं। विधानमंडल के सत्र बहुत कम समय के होते हैं जिससे दलबन्दी को मुदूढ करने के लिये समय ही नहीं रहता। विधानमंडल के सदस्य जिला के अनुसार समूह बनाकर बैठते हैं न कि पक्ष-समूहों में। केन्द्रीय सरकार के हाथ में अपने समर्थकों को देने के लिये कोई अधिक मर्यादा में पुरस्कार भी नहीं होते क्योंकि कॅबिनेट की सरकारों को ही अधिक विस्तृत अधिकार मिल हुए हैं। अब सरकारी पक्ष पर राजनीति के आधार पर न होकर योग्यता के कारण ही नियुक्तिवाई होती है। इन पदाधिकारियों के वेतन इतने कम हैं कि कृपावासी व्यक्ति उससे आर्कषित नहीं होने। फेडरल कोसिल के मंत्रियों का चुनाव अनुपाती प्रतिनिधित्व के आधार पर होता है जिससे दलबन्दी को प्रोत्साहन नहीं मिलता। लोक निर्माण और प्रशासन में स्विटजरलैंड जैसे छोटे देश में दलबन्दी नहीं होनी पानी क्योंकि मतदाता अपने पड़ोसियों को ही मत देने के अधिक इच्छु होते हैं। योजना के दोष-गुण पर अधिक ध्यान दिया जाता है न कि व्यक्ति विशेष पर। अतएव पड़ोसी से न कि पक्ष के उम्मेदवारों से यह अधिक आशा की जाती है कि वह प्रिय योजना का समर्थन करेगा। अन्तिमन स्विस् निवासी स्वभाव से व्यावहारिक बुद्धि के होते हैं उनमें वह गुण नहीं पाया जाता है जो प्रायः राजनैतिक दलबन्दी के लिए आवश्यक है। वे निर्वाचन के समय किसी प्रकार का प्रदर्शन पसन्द नहीं करते।

पुराने पक्ष—प्रारम्भ में उपराज्यों के अधिकार के प्रश्न पर पक्षों का मतभेद हुआ था। वैयक्तिक सम्प्रदाय के अनुयायी जो परम्परा के समर्थक थे अपने आपको फेडरलिस्ट (Federalist) कहते थे किन्तु नैन्टना के अधिकारों की सुरक्षित किये जाने पर जोर देते थे। इसी नाम का अमेरिका में एक राजनैतिक दल है जो मिल्टन और वाशिंगटन के नेतृत्व में उपराज्यों के स्थान पर केन्द्रीय सरकार को अधिक शक्तिशाली बनाने के पक्ष में था। स्विट्जरलैंड में हमारा पक्ष अपने आप को सैन्ट्रलिस्ट (Centralist) के नाम से पुकारता था और केन्द्रीय सरकार की शक्ति को बढ़ाने का समर्थन करता था। सौंदर्यवन्द के युद्ध में कैथोलिक पक्ष की हार हुई किन्तु मेल और मुदुड संघटन के कारण उनका अस्तित्व नष्ट नहीं हुआ। विजयी सैन्ट्रलिस्ट कुछ समय के पश्चात् दो शाखाओं में बंट गये, एक रेडीकल पक्ष (Radicals) और दूसरा राइट विंग्स (Right Wingers)। रेडीकल पक्ष की संख्या घटती गई क्योंकि उन्होंने संघक्षेत्र में लोक निर्णय और निर्वन्ध-उपश्रम लागू करने का जो प्रश्न उठाया उसका प्रजा ने बड़ा समर्थन किया। सन् १८७४ में संविधान में जो संशोधन हुआ वह रेडीकल पक्ष की विजय का द्योतक था। उसके पश्चात् हम दल ने स्विस राजनीति पर अपना सिक्का जमा लिया। राइट विंग्स (Right Wingers) जल्दी ही राजनैतिक क्षेत्र से लुप्त हो गये। रेडीकल पक्ष से समाजवादी पक्ष का आविर्भाव हुआ जिसने सन् १८९० के निर्वाचन में नेशनल कोसिल के ६ स्थानों पर अपना अधिकार कर लिया। किन्तु इस पक्ष की अधिक उन्नति न हुई। इसका एक कारण यह है कि स्विट्जरलैंड में पहले से ही राज्यसंघटन के ऊपर अन्य देशों की अपेक्षा अधिक मान्यता का नियंत्रण हो चुका था और बड़े-बड़े उद्योगों का समन्वित्व भी हो गया था इसलिये इस बात में संदेह नहीं कि इन कारणों से वह क्रैकल सम्पत्ति के छोट छोट टुकड़ों के अधिक व्यक्तियों में बँट रहेने से स्विट्जरलैंड में समाजवाद का वैसा जोर नहीं हुआ जैसा जर्मनी और फ्रांस में रहा है।

वर्तमान राजनैतिक पक्ष—उपर्युक्त वर्णन से यह मालूम हो गया कि स्विट्जरलैंड में कैथोलिक अनुदार पक्ष और इन्डिपेंडेंट डेमोक्रेटिक रेडीकल (Independent Democratic Radical) पक्ष ये दो बड़े राजनैतिक पक्ष हैं। ऊपरी मदन में कैथोलिकों की पर्याप्त संख्या है और उनका एक शक्तिशाली अल्पसंख्यक दल है। किन्तु लोक सभा अर्थात् निचले सदन में उन

की मर्यादा अधिक है। इसका विशेष कारण यह है कि निम्नता मदन जनसंख्या के आधार पर चुने हुए प्रतिनिधियों से गठित होता है और इन पक्ष के समर्थकों की संख्या, यानी साप्ताहिक वार्षिक अधिक संख्या में प्रतिनिधि चुनने वाले वोटनों में ही अधिका है।

## शासन-विधान का संशोधन

**दो प्रकार का परिवर्तन**—विभिन्न समय की पूरे संविधान का या उसमें किसी भाग का संशोधन हो सकता है ऐसे आयोजन स्वयं शासन विधान में कर दिया गया है। फेडरल असेम्बली का कोई मदन जब संविधान का पूर्ण तरह से संशोधित करने का प्रस्ताव पास कर दे और उन प्रस्ताव को दूसरा सदन स्वीकार नहीं करे तो संशोधन का यह प्रश्न प्रजा के निर्णय के लिए रखा जाता है। ऐसे लोक निर्णय के लिए उस प्रस्ताव को भी प्रस्तुत किया जाता है जो पूरे शासन विधान के संशोधन के लिए ५०,००० मन्धारक द्वारा भेजा गया हो। दोनों असेम्बली में यदि मत देने वाला की अधिक संख्या संशोधन के लिए मत देती है तो दोनों वी.सियों के लिए नया निर्वाचन किया जाता है और नये सदन संशोधन कार्य को अपने हाथ में लेते हैं।

**आंशिक संशोधन**—आंशिक संशोधन दो प्रकार में हो सकता है (१) जब ५०,००० मन्धारक आंशिक संशोधन का प्रस्ताव, केवल इच्छा प्रकट करके या संशोधन का पूरा मतविश्लेषण तैयार करके उपस्थित करें। इस संशोधन की मांग को जब फेडरल असेम्बली सामान्य ढंग में स्वीकार कर लेती है तो फेडरल कौंसिल उन संशोधन का मतविश्लेषण तैयार करना आरम्भ कर देती है। यदि फेडरल असेम्बली इस मांग को अस्वीकार कर देती है तो संशोधन हो या न हो, यह प्रश्न लोक निर्णय के लिए रखा जाता है। यदि ५०,००० मन्धारक संशोधन का पूरा मतविश्लेषण प्रस्तुत करने हेतु उस दंगा असेम्बली अपना मतविश्लेषण भी प्रस्तुत कर सकती है और दाना मतविश्लेषण लोक निर्णय के लिए रखे जाते हैं। (२) असेम्बली के एक या दोनों सदन सभ विधायकों के ढंग पर विधान के संशोधन का प्रस्ताव कर सकते हैं। इससे यह स्पष्ट है कि विधानमंडल और जनता दोनों संशोधनों का प्रस्ताव रख सकते हैं।

**विधान-संशोधन के लिये लोकनिर्णय अनिवार्य**—उपर्युक्त दाना अवस्थाओं में लोक निर्णय के लिए प्रस्तुत किया जाता है। बहुसंख्यक वोटनों में जब मतविश्लेषण से संशोधन स्वीकार हो जाता है तो यह पक्ष समझा जाता है। बहुसंख्यक वोटनों की गिनती करने में पूरे वोटन का एक मत और प्रत्येक वोटन का आधा मत गिना जाता है। पास होने के लिए सत्र वोटनों के मतदाताओं

की अधिक संख्या उसके पक्ष में होनी चाहिये । अथवा यो कहा जा सकता है कि ११३ कैंटनों की जनता से उसे स्वीकृत होना चाहिए । जून १९२१ तक २६ संशोधन लोक निर्णय के लिए प्रस्तुत किये गये जिनमें से एक को छोड़कर सब पास हो गये । इनमें से केवल पाँच का प्रस्ताव जनता द्वारा किया गया था । एक का प्रस्ताव ११७,४६४ मतों से किया गया था । यह प्रस्ताव जुझा-घरों के सम्बन्ध में था और इसका पूरा मसविदा तैयार करके मतधारकों ने संशोधन का प्रस्ताव किया था । असेम्बली ने अपना निजी वैकल्पिक मसविदा तैयार किया । दोनों मसविदे जनमत के लिए रखे गये । इस जनमत का परिणाम निम्नलिखित था —

|                 | पक्ष में<br>मत | विरोध में<br>मत | पक्ष में<br>कैंटनों की<br>संख्या | विरोध में<br>कैंटनों की<br>संख्या |
|-----------------|----------------|-----------------|----------------------------------|-----------------------------------|
| उपक्रम किया हुआ |                |                 |                                  |                                   |
| मसविदा          | २६६,७४०        | ३२१,६६६         | १३½                              | ८½                                |
| असेम्बली का     |                |                 |                                  |                                   |
| मसविदा          | १०७,२३०        | ३४४,६१४         | ६                                | २१½                               |

### कैंटनों की सरकारें

घटक-राज्य या कैंटनों के विस्तार में बड़ी विभिन्नता है । गीयुन्डन और बर्न का नमानुमार जहा २७४६ वर्ग मील और २६५८ वर्ग मील क्षेत्रफल है वहा जुग (Zug) का ६३ वर्गमील क्षेत्रफल है । बर्न कैंटन की जनसंख्या सब से अधिक है । इसमें ६८८,७७४ व्यक्ति रहते हैं । एपेन्जल इन्टिरियर (Appenzell Interior) जो चर्च कैंटन है उसमें सब से कम, अर्थात् १३,६८८ मनुष्य ही रहते हैं । सन् १२६१ से लेकर सन् १८१५ तक विभिन्न समयों पर ये कैंटन सब में शामिल किये गये थे । गद्य में शामिल होने से पूर्व अधिकतर कैंटन स्वतन्त्र और सम्पूर्ण सत्ताधारी थे । उनके निजी शासन विधान और सस्यायें थी । सब में आने पर उन्होंने निश्चित शक्तियों को ही गद्य के सुपुर्द किया, शेष बातों में उन्होंने अपनी सम्पूर्ण सत्ता ज्यों की त्यों सुरक्षित रखी । इसीलिये सब का नाम कन्फेडरेशन (Confederation) है न कि फेडरेशन (Federation), जो अन्य देशों में पाया जाता है ।

निम्न सारिणी में स्विम गद्य के २२ कैंटनों का क्षेत्रफल जनसंख्या और तोपसभा (Lower House) में उनके प्रतिनिधियों की संख्या दी हुई है ।



| पेटनो के नाम और<br>गण में आने<br>वा<br>यंत्र | क्षेत्रफल | १९३० की<br>जनसंख्या | नेपाल<br>की मित्र में<br>प्रतिनिधियों<br>की संख्या |
|--|-----------|---------------------|--|
| ज्यूरिच (१३४१)                               | ६६८       | ६३८,४०४             | ३१   |
| बर्न (१३४३)                                  | २६४८      | ७२८,६१६             | ३३   |
| लुज़र्न (१३३२)                               | ५७६       | २०६,६०८             | ६  |
| ऊरी (१२०१)                                   | ८१४       | २७,३०२              | १  |
| स्वीज (१२६१)                                 | ३५१       | ६६,४५४              | ३  |
| श्रोववाल्डन (१२६१)                           | १६०       | २०,३८०              | १  |
| निडवाल्डन (१२६१)                             | १०६       | १७,३४८              | १  |
| ग्लैरस (१३५२)                                | २६८       | ३४,७७१              | २  |
| जुग (१३५२)                                   | ६३        | ३६,६४३              | २  |
| फ्रीबर्ग (१४८१)                              | ६१५       | १५२,०५३             | ७  |
| सोलोथर्न (१४८१)                              | ३०६       | १५४,६४४             | ७  |
| बेसिल-स्टेण्ट (१५०१)                         | १४        | १६६,६६१             | १२   |
| बैसिन लैंड (१५०१)                            | १६५       | ६४,४४६              | ११   |
| मैफेसान (१५०१)                               | ११५       | ५३,७७२              | २  |
| एपेन्जल ए (१५१३)                             | ६८        | ४४,७५६              | २  |
| एपेन्जल आर्द (१५१३)                          | ६७        | १३,३८३              | १  |
| सैंट गैलेन (१८०३)                            | ७७७       | २८६,२०१             | १३   |
| ग्रीनुइक (१८१३)                              | २७४६      | १०८,२४७             | ६  |
| असरगाड (१८०३)                                | ५४२       | २७०,६६३             | १२   |
| थुरगाड (१८०३)                                | ३८८       | १३८,१२२             | ६  |
| टिसीनो (१८०३)                                | १०८६      | १६१,८८२             | ७  |
| वीड (१८०३)                                   | १२८६      | ३८३,३६८             | १६   |
| बैलेंज (१८१५)                                | २०२१      | १४८,३१६             | ७  |
| नोचटेल (१८१५)                                | ३०६       | ११७,६००             | ४  |
| जैनीवा (१८१५)                                | १०६       | १७४,८८४             | ८  |
| कुल १५ ६४४                                   |           | ४,८६५,७०३           | १६४  |

**कैंटनो में प्रत्यक्ष जनतंत्र**—जिन बातों में शासन-विधान कैंटनो की स्वतन्त्रता पर प्रतिबन्ध नहीं लगाता उनमें वे सम्पूर्ण सत्ताधारी हैं। कुछ छोटे कैंटनो में प्रत्यक्ष जनतन्त्र है, अर्थात् सब नागरिक मिल कर विधायनी सत्ता का कार्य करते हैं। वे ही सब अप्सरो को चुनते हैं। अन्य बहुत से कैंटनो में कही अपरिहार्य और कही वैकल्पिक लोक निर्णय की प्रथा प्रचलित है, फ्रीवर्ग कैंटन में ही किसी भी रूप में लोक निर्णय नहीं लिया जाता। स्विट्जरलैंड के कैंटनो में यह ही एक ऐसा कैंटन है जहाँ प्रतिनिधिक राज्य स्थापित है।

**कैंटनो के विधान-मंडल**—प्रत्यक्ष जनतन्त्र प्रणाली वाले छ कैंटनो को छोड़ कर सब में सरकार वा मगठन एक ही ढंग का पाया जाता है। प्रत्येक में गृही विधानमण्डल है जो ३ या ४ वर्ष के लिये लोक निर्वाचन द्वारा संगठित किया जाता है। दस कैंटनो में अनुपाती प्रतिनिधित्व द्वारा व्यवस्थापक चुने जाते हैं। प्रति ३००-५०० निवासी १ प्रतिनिधि को चुनते हैं। विधानमण्डल प्रायः ग्रांड कौंसिल (Grand Council) के नाम से पुकारा जाता है।

**शासन-विधान का सशोधन**—सब कैंटनो में शासन-विधान का अनुसमर्थन और उसका सशोधन जनमत से होता है। कई कैंटनो में सब अधिनियम अन्तिम स्वीकृति के हेतु जनमत के प्रकाशन के लिये प्रस्तुत किये जाते हैं। बहुत से मुद्दा विधेयक भी इसी भाँति अपरिहार्य लोक निर्णय के लिये रखे जाते हैं। कैंटनो के संविधान में सशोधन का प्रस्ताव जनता द्वारा वा विधानमंडल द्वारा किया जा सकता है।

**कैंटनो की कार्यपालिका**—प्रत्येक कैंटन में कार्यकारी सत्ता ५ या ७ सदस्यों के एक बोर्ड में विहित होती है। यह बोर्ड या कमिशन एडमिनिस्ट्रेटिव कौंसिल (Administrative Council), स्मॉल कौंसिल (Small Council) या कौंसिल ऑफ स्टेट (Council of State) के नाम से विख्यात रहते हैं। जुग और टिमिनी में यह कमिशन अनुपाती प्रतिनिधित्व प्रणाली पर चुना जाता है। अन्य कैंटनो में साधारण पद्धति से निर्वाचित होना है। केवल फ्रीवर्ग और बेंलम में ही यह कार्यकारी कमिशन विधानमंडल द्वारा चुना जाता है। कमिशन का एक प्रेसीडेंट और एक उप प्रेसीडेंट होता है, 'फेडरल कौंसिल की तरह कैंटन की कार्यपालिका बड़े बड़े मामलों में सामुदायिक रूप से कार्य करती है' जो सम्बन्ध फेडरल कौंसिल और फेडरल असेम्बली में है वही सम्बन्ध इन कमिशनों वा कैंटनो की विधानमंडल से

होता है अर्थात् योग्य विधानमण्डलों की अनुसर रहनी है और उगरे प्रांतों को गायबान्धित करनी रहनी है ।

**कौंटनों की न्यायपालिका**—प्रत्येक कौंटनो का अपना निजी न्याय मण्डल है जिन्नु ज्योते की बातें छोटाए इस सगठन के सामान्य निर्दात व उगाए रूप गर कौंटनो ग एवगा है । व्यवहार-मन्वन्धी व अपराध-मन्वन्धी मामलों को दो भिन्न न्यायानय मुनार निर्गम्य देते है ।

**कौंटनों में स्थानीय शासन**—स्वानीय शासन की गरमे छोटी इवार्ड म्मिग कम्पून (Swiss Commune) है । इनकी जनमन्वा में यहा भेद है । फिमी में केवत १० मनुष्य रहने है दूनरे में २००,००० मनुष्यों के नगर शामित है । सारे देस में ३१६४ कम्पून (Commune) है । जहाँ प्राकृतिक स्थिति चाहती है उन यटे कम्पूनो में कवार्टर कम्पून अर्थात् उप-कम्पून भी होने है । कम्पून में प्रवन्ध करने वाली गर कम्पून कीगित होमी है जितमें ५ या वही ६ सदस्य होने है जिनको कम्पून के निवासी स्वयं चुनते हैं । इन कीगितों में एन समापति और एव उप समापति भी होता है ।

**कौंटनों में शिक्षा**—सब कौंटनों में ऐसा शिक्षा-सगठन है जो अपनी व्यावहारिकता और दृष्टि की व्यापकता के लिए विख्यात है । इनमें नागरिक शास्त्र की शिक्षा अनिवार्य है इसीलिए यही के निवासी अच्छे नागरिक हैं । अधिनतर कौंटनों में कृषि शिक्षालय है । उनमें माध्यमिक शिक्षालय और विभिन्न व्यवसायों की शिक्षण मन्वायें हैं जो सब सरकार के डाक, तार, टेलीफोन और चुँगी आदि कार्यों के लिये युवा स्त्री पुरुषों को शिक्षा देकर तैयार करने है । सैनिक शिक्षा पर विशेष ध्यान दिया जाता है । शिक्षा के सन्नन्धों में कौंटनों की अधिव भाषा में स्वाधीनता मिली हुई है हालांकि सब सरकार शिक्षा के व्यय में कौंटनों को सहायता देती है और यह भाषा बिया करता है कि शिक्षा का स्तर ऊँचे से उँचा हो ।

### प्रत्यक्ष जनतन्त्र

( Direct Democracy )

**स्विट्जरलैंड प्रत्यक्ष जनतन्त्र का घर है**—ससार के सब देशों में स्विट्जरलैंड ही ऐसा देश है जहाँ सब से अधिक मात्रा में प्रत्यक्ष जनतन्त्र प्रचलित है । 'जनतन्त्र के विद्यार्थी के लिये स्विट्जरलैंड की प्रणाली में इससे अधिक शिक्षा देने वाली कोई अन्य वस्तु नहीं है क्योंकि प्रत्यक्ष जनतन्त्र से मानव-समुदाय की आत्मा का ज्ञान प्राप्त होता है । उनके विचार व

भावनाओं का जितना वास्तविक ज्ञान प्रकट रूप से इससे हो सकता है उतना प्रतिनिधिक सस्याओं के माध्यम से विवर्त हुये ज्ञान से नहीं हो सकता।" कई कारणों से यह प्रत्यक्ष जनतन्त्र यहाँ सम्भव भी है। देश पहाड़ी है जिसमें छोटी छोटी घाटियाँ हैं जो एक दूसरे से पृथक होने से निवासियों में विभिन्नता उत्पन्न करती हैं। कॅन्टनों का विस्तार छोटा है, बड़े से बड़े में भी ५ लाख से कुछ अधिक निवासी हैं। औसतन कॅन्टन का क्षेत्रफल ६४० वर्गमील से अधिक नहीं है। "अतएव ऐसे प्रदेश के निवासी राजकार्य के बीच में ही सदा रहते होते हैं और लोग वारं वार के गुण दोष को जाँचने के लिए सब समय सुगमता से एकत्र हो सकते हैं। उनके विचारों व भावनाओं में एकसापन भी होता है और उन्हें अपनी शक्तियों को प्रतिनिधियों को सौंपने की आवश्यकता नहीं रहती"।<sup>१</sup> अमरीका में भी प्रत्यक्ष जनतन्त्र की सस्याएँ हैं किन्तु स्विट्जरलैंड में उनकी अधिक आवश्यकता है क्योंकि यहाँ विधानमंडल बहुत कम सराया में कानून पास करती है इसलिए जनता ही उसकी कमी को पूरा करती है।

उपर्युक्त प्रत्यक्ष जनतन्त्र के दो प्रसिद्ध साधन लोक-निर्णय (Referendum) और निर्बन्ध-उपक्रम (Initiative) हैं। पहिला प्रतिनिधियों द्वारा सपादित कार्य के दोषों को दूर कराने में प्रयोग किया जाता है और दूसरा उनकी भूल के दोषों के निवारण करने में काम में लाया जाता है।

सब में लोक-निर्णय—स्विट्जरलैंड में सब विधान-संशोधनों के लिये लोक निर्णय अपरिहार्य है। जैसा हम पहले ही कह चुके हैं। दूसरे अधिनियमों के लिये यह इच्छा पर छोड़ दिया गया है। वैकल्पिक अर्थात् इच्छा पर निर्भर लोक-निर्णय पूर्णरूप से स्विट्जरलैंड की ही कृति है। १८२०-१८३० की त्रास के फलस्वरूप इसकी उत्पत्ति हुई। सन् १७८४ में ही सब शासन में इनको अंगीकार किया गया यद्यपि कुछ कॅन्टनों में उन्नीसवीं शताब्दी के पहले से ही इसका प्रयोग होता आ रहा था। सार्वजनिक प्रस्तावों व अधिनियमों के लिये इसका प्रयोग किया जा सकता है। "व्यवहार में, सन्धियों, वार्षिक आय-व्यय (बजट), स्थानीय सुधारों के हेतु आर्थिक अनुदान और विधानमण्डल के सामने प्रस्तुत निश्चित प्रश्नों पर दिये गये निर्णय, जैसे क्षेत्राधिकार के भगडे कॅन्टनों के विधानों की स्वीकृति इत्यादि

\* मोरन ट्रेजिस्टर, पृ १, पृ ४१५

१ दोर्रे (१९०० का संस्करण) पृ ३०६

ये सब लोड-निर्माण के लिये नहीं रक्षे जाते ।" ७) नीम हजार नागरिक लिखित प्रायश्चित्त के द्वारा लोक-निर्माण की मांग कर सकते हैं । घाट बन्दन भी मिलकर लोड निर्माण की मांग कर सकते हैं किन्तु बन्दनो ने ऐसी मांग नहीं की है । अधिनियम पास होने के ६० दिनों के भीतर ही यह मांग होनी चाहिये । अथवा में फेडरल असेम्बली के पास हुए अधिनियमों में से ३ प्रतिशत लोड निर्माण के रद्द किये जा चुके हैं, जिससे स्पष्ट है कि जनता सामान्य में इनमें रुचि रखती है ।

घंटनों में लोड-निर्माण—घंटनों के सामान्य विधानों का सम्बन्ध लोड-निर्माण के ही पास हो सकता है । घाट बन्दन में सब अधिनियमों के प्रस्तावों के पास होने के लिये लोड-निर्माण के लोड सम्मति प्राप्त करना आवश्यक है । सामान्य घंटनों में वैकल्पिक लोड-निर्माण प्रचलित है जिसकी भाग नागरिकों की निश्चित गश्ती कर सकती है । यह गश्ती भिन्न भिन्न है । तीन घंटनों में अपरिहार्य लोक-निर्माण का रूप वैकल्पिक निर्माण से भिन्न है । यद्यपि एक घंटन में ही सामान्य अधिनियमों के लिये लोड-निर्माण की आवश्यकता बिलकुल नहीं है ।

लोक-निर्माण की गुण-दोष परीक्षा—यद्यपि लोक-निर्माण की प्रथा से कुछ लाभ हुआ है किन्तु निम्नलिखित हानियाँ भी इसमें हुई बताई जाती हैं ।

१—पहली बात तो यह है कि योजना के विरोधी ही अधिक सख्या में मत देने जाते हैं समर्थक प्रायः प्रत्यक्षीय न होने के कारण घर पर ही बैठे रहते हैं । अतएव मतधारका की बहुत थोड़ी सख्या ही इसमें भाग लेती है यह लोक निर्माण का दोष है । इसमें भाग लेने वाला की सख्या योजना के महत्व पर निर्भर रहती है । प्रायः धार्मिक याज्ञताओं में सब से अधिक सख्या भाग लेती है उसके बाद क्रम से रेल स्कूल आदि योजनाओं आदि के सम्बन्ध में जो योजनाएँ होती हैं उनको महत्व दिया जाता है ।

(२) मतदाताओं की अयोग्यता—अधिनियम विशेष कर पेचीदा योजनाओं के बारे में साधारण मतदाता ठीक निश्चय करने में प्रयोग्य रहता है । मतधारकों की योजना की छपी हुई प्रतियाँ मिलती हैं जिसमें बड़ा व्यय होता है ।

(३) लोक-निर्माण की प्रथा से प्रतिनिधियों के उत्तरदायित्व की भावना

अधिनियम उत्पन्न करने का अधिकार देने से व्यवस्था के सार्वजनिक भाग के रखा कर लक्ष्यमक रूप हो जायगा ।' ७

**वैटनों में अधिनियम-उपक्रम**—वैटनों में नागरिका की विहित शक्तियाँ ( जो भिन्न भिन्न वैटनों में भिन्न भिन्न हैं ) गारे मविधान के परिबर्तन की या कुछ मशोधनों की माग कर सकती हैं । पहली व्यवस्था में वैटनों के अधिकारी या तो उक्त माग के अनुसार मगविदा संघार कर लोक निर्माण के विषे प्रस्तुत करने हैं या यह प्रस्ता ही लोक निर्माण के विषे रण दिया जाता है कि समोपा हो या न हो सामान्य अधिनियम के विषे भी बहुत से वैटनों में साधारण नागरिक स्वयं प्रस्ताव कर सकते हैं ।

**जनतंत्र के संबंध में स्विस्-ट्रिटिकोण**—स्विट्जरलैंड के रहने वालों का कहना है कि जब तक नागरिकों को स्वयं अधिनियम बनाने का अधिकार न हो, जनतंत्र अधूरा है । इस कमी को पूरा करने का साधन अधिनियम उपक्रम की प्रणाली है । प्रार्थना और उपक्रम में भेद है क्योंकि उपक्रम विधान मंडल के ऊपर अनिवार्य बन्धन स्वरूप हो जाता है । प्रार्थना (Petition) के सम्बन्ध में यह बात ठीक नहीं है । यद्यपि अधिनियम उपक्रम लोक-निर्माण की कमी पूरा करता है किन्तु ये दोनों साथ साथ ही उत्पन्न नहीं हुये हैं । पहले पहल इसका प्रयोग जनमत की उद्देशा करने वाले अधिनियमों को रोकने में नहीं किया गया था ।

**अधिनियम-उपक्रम के दोष**—अधिनियम-उपक्रम की कई श्रेष्ठ राज-

मत निश्चय करने में अयोग्य रहती है। लोग-मतदाता का परिणाम जनता की इच्छा का सच्चा व दोषरहित प्रदर्शन नहीं कहा जा सकता क्योंकि लोक-बुद्धि असंगत बातों के चक्कर में पड़ भ्रमित हो जाती है या विधेयक के अनेक प्रावधानों से घबरा कर किसी एक प्रावधान से असंतुष्ट होने के कारण ही सारे विधेयक को भी रद्द कर देती है चाहे सारे विधेयक के सार से वह सहमत क्यों न हो। अधिनियम उपक्रम की भाँति में संशोधन भी सम्भव नहीं होता। इससे मतभारक पर उत्तरदायित्व का प्रत्यन्त भारी बोझ पड़ जाता है जिसे वह भली प्रकार सभाल सकने में असमर्थ होता है।

**अधिनियम-उपक्रम के समर्थकों की विचार धारा—**उपर्युक्त दोषों के रहते हुए भी इस प्रणाली के समर्थक इससे बड़ी आशा रखते हैं। उनका विचार है कि इसके द्वारा जनता की प्रभुसत्ता (Sovereignty) की रक्षा होती है। इसके द्वारा जनता अपने प्रतिनिधियों के प्रति अपना असंतोष प्रकट करने में समर्थ होती है, यदि वे अपना कर्तव्य अच्छी तरह नहीं निभाते। इससे देशभक्ति जाग्रत होती है और उत्तरदायित्व की भावना की वृद्धि होती है क्योंकि स्वनिर्मित निर्वन्ध के अनुसार आचरण करने के लिये मतभारक का सुझाव अधिक होता है। इससे सर्वसाधारण को राजनीति की शिक्षा मिलती है, दलबन्दी का जोर कम हो जाता है, जहाँ कार्यपालिका को विधायिनी सत्ता पर नियन्त्रण रखने की शक्ति नहीं होती वहाँ इसके द्वारा जनता का नियन्त्रण रखा जा सकता है और अन्त में उम जनमत की शक्ति का इससे प्रकाशन होता है जो ऐसा निर्णय करने में समर्थ है जिसके विरुद्ध कहीं अपील नहीं हो सकती।

प्रत्यक्ष जनतन्त्र के संचालन के सम्बन्ध में ब्रुक्स का यह कथन है कि 'इसमें सन्देह नहीं कि स्विट्जरलैंड में लोक निर्णय और अधिनियम-उपक्रम से राज्यसंगठन तितर बितर नहीं हुआ है। इनसे अल्पसंख्यक पक्षों का प्रभाव अवश्य बढ़ गया है। स्विस राज्यसंगठन की यह प्रणाली एक आवश्यक अंग बन गई है जिससे इसके प्रति अब विरोध होना भी बहुत समय से समाप्त हो गया है।'

### पाठ्य पुस्तकें

Brooks.—Government and Politics of Switzerland.  
Bryce, Viscount—Modern Democracies Vol. I chs.  
XXVII—XXXII.

प्रतिनिधित्व उत्तर वक्तों का प्रतिनिधित्व देने में व्यवस्था के अनुसार ही होना चाहिए। (१०)

**बैंटनों में अधिनियम-उपक्रम**—बैंटनों में नागरिकों की प्रतिनिधित्व (जो भिन्न भिन्न बैंटनों में भिन्न भिन्न हैं) को प्रतिनिधित्व के परिचय की या कुछ संशोधनों की मांग कर सकती है। पहली व्यवस्था में बैंटनों के प्रतिनिधियों को तो उन मांग के अनुसार मतदान संघों के लिए निर्माण के लिए प्रयत्न करने हैं या यह प्रयत्न ही निर्माण के लिए रखा दिया जाता है कि संशोधन हो या न हो सामान्य अधिनियम के लिए भी बहुत से बैंटनों में साधारण नागरिक स्वयं प्रभाव कर सकते हैं।

जनमत के संबंध में सिद्ध-प्रमाण—विद्वत्तरलेंड के रहने वालों का कहना है कि जब तक नागरिकों को स्वयं अधिनियम बनाने का प्रतिनिधित्व न हो, जनमत व्यर्थ है। इस वही को पूरा करने का माध्यम अधिनियम उपक्रम की प्रणाली है। प्रार्थना और उपक्रम में भेद है क्योंकि उपक्रम विधान-मंडल के ऊपर प्रतिपाद्य व्यक्त स्वरूप हो जाता है। प्रार्थना (Petition) के सम्बन्ध में यह बात ठीक नहीं है। यद्यपि अधिनियम उपक्रम स्वीकारण की वही पूरा करता है किन्तु ये दोनों माध्यम ही उत्पन्न नहीं होते हैं। पहले पहल इसका प्रयोग जनमत की उद्देश्य करने वाले अधिनियमों को रोकने में नहीं किया गया था।

**अधिनियम-उपक्रम के दोष**—अधिनियम-उपक्रम की बड़ी छेड़ राजनीतिज्ञों ने बरखाई की है। इनमें एम ट्रांस और हरमन फाइनर का नाम उल्लेखनीय है। पहले राजनीतिज्ञ का कहना है कि जनमत की नींव पक्की करने की बजाय इस अधिनियम उपक्रम की प्रणाली से राज्य-मण्डल के आधारभूत संविधान का बात सन में भय उत्पन्न हो जाता है। उसका कहना है कि इसके द्वारा नेता युग का प्रारम्भ होगा है जिसमें स्वनिर्दिष्ट समितियों का उत्पत्ति ही महत्व हो जाता है जिसका व्यवस्थित सरकार का। अतएव देश की समृद्धि व शान्ति को इससे हमेशा भय बना रहेगा। इसका अन्तिम परिणाम यही होगा कि वही प्रगति व्यवस्था विश्व खिन्न होकर नष्ट हो जाएगी। इस कथन में अत्यन्त है किन्तु यह भी ठीक नहीं कि दो या तीन ऐसी सफलीभूत मांगों में जनमत का परिचय प्राप्त हो सकता है। अधिनियम-उपक्रम के कारण व्यवस्थापकों के उत्तरदायित्व की भावना में वही आ जाती है। साधारण जनता बहुत सी अधिनियम योजनाओं पर ठीक ठीक

○ फाइनर दूसरी छेड़ प्रविष्टि आता मोटो गवर्नमेंट के

पृ० १२० पर दी हुई पाद टीका से



मत निश्चय करने में अयोग्य रहती है। लोक-मतदाता का परिणाम जनता की इच्छा का सच्चा व दोषरहित प्रदर्शन नहीं कहा जा सकता क्योंकि लोक-बुद्धि असंगत बातों के चक्कर में पड़ अभ्रमित हो जाती है या विधेयक के अनेक प्रावधानों से घबरा कर किसी एक प्रावधान से असंतुष्ट होने के कारण ही सारे विधेयक को भी रद्द कर देती है चाहे सारे विधेयक के सार से वह सहमत क्यों न हो। अधिनियम उपनम की मांग में संशोधन भी सम्भव नहीं होता। इससे मतभारक पर उत्तरदायित्व का अत्यन्त भारी बोझ पड़ जाता है जिसे वह भली प्रकार सभाल सकने में असमर्थ होता है।

अधिनियम-उपक्रम के समर्थकों की विचार धारा—उपर्युक्त दोषों के रहते हुए भी इस प्रणाली के समर्थक इससे बड़ी आशा रखते हैं। उनका विचार है कि इसके द्वारा जनता की प्रभुसत्ता (Sovereignty) की रक्षा होती है। इसके द्वारा जनता अपने प्रतिनिधियों के प्रति अपना असंतोष प्रकट करने में समर्थ होती है, यदि वे अपना कर्तव्य अच्छी तरह नहीं निभाते। इससे देशभक्ति जाग्रत होती है और उत्तरदायित्व की भावना की वृद्धि होती है क्योंकि स्वनिर्मित निर्वन्ध के अनुसार आचरण करने के लिये मतभारक का सुझाव अधिक होता है। इससे सर्वसाधारण को राजनीति की शिक्षा मिलती है, दलबन्दी का जोर कम हो जाता है, जहाँ कार्यपालिका को विधायिनी सत्ता पर नियन्त्रण रखने की शक्ति नहीं होती वहाँ इसके द्वारा जनता का नियन्त्रण रखा जा सकता है और अन्त में, उस जनमत की शक्ति का इससे प्रकाशन होता है जो ऐसा निर्णय करने में समर्थ है जिसके विरुद्ध कहीं अपील नहीं हो सकती।

प्रत्यक्ष जनतन्त्र के संचालन के सम्बन्ध में ब्रुकम का यह कथन है कि 'इसमें सन्देह नहीं कि स्विट्जरलैंड में लोक निर्णय और अधिनियम-उपक्रम से राज्यसंगठन तितर बितर नहीं हुआ है। इनसे अत्यन्त कम पक्षों का प्रभाव अवश्य बढ़ गया है। स्वयं राज्यसंगठन की यह प्रणाली एक आश्चर्य भग बन गई है जिसने इसने प्रति अब विरोध होना भी बहुत समय से समाप्त हो गया है।'

### पाठ्य पुस्तकें

Brooks.—Government and Politics of Switzerland.  
Bryce, Viscount—Modern Democracies Vol. I chs.  
XXVII—XXXII.

- Finer, Herman —Theory & Practice of Modern Government. Vol II, ch XXI.
- Lowell, A. L.—Governments & Parties in Continental Europe, Vol. II ch. XI.
- Munro, M. W.—Governments of Europe, chs. on Switzerland.
- Ogg, F. A.—The Governments of Europe chs. XXI—XXIII.
- Sharma, B. M.—Federal Polity ch. II C (i) chs III, IV and Appendix B.
- Wilson, Woodrow.—The State ( Edition 1200 ) pp. 631—728.
- Select Constitutions of the World pp. 425—458
- Statesman Year Book ( Latest issue ).
- Vincent, J. M —Government in Switzerland.

## अध्याय १६

### सोवियट रूस की सरकार

“पूँजीवादी देशों में जहाँ विरोधी वर्ग हों प्रजातन्त्र का अर्थ यही होता है कि वहाँ अल्पवर्षक पूँजी वर्ग का तन्त्र या शक्तिवान का तन्त्र है। इसके विपरीत सोवियट रूस में प्रजातन्त्र का अर्थ श्रमिकों का तन्त्र अथवा सब लोगों का तन्त्र है। इससे यह स्पष्ट है कि प्रजातन्त्र की नींव पर आघात करने वाला रूस का नया संविधान नहीं है किन्तु दूसरे पूँजीवादी शासन विधान हैं। इसीलिये मैं समझता हूँ कि सोवियट रूस का शासन-विधान पूर्ण रूप से जनतन्त्रात्मक संविधान है”

(जोसेफ स्टैलिन)

समाजवादी सोवियट प्रजातन्त्रों के संघ (Union of the Socialist Soviet Republics) का क्षेत्रफल ८,०६५,७२४ वर्गमील है औ जनसंख्या १६१,८८८,४४५ है<sup>१</sup>। यहाँ पिछले ३० वर्षों में एक नवीन राज शासन प्रणाली का बृहत्-प्रयोग किया जा रहा है जिसके प्रशासकों औ भालोचकों ने विभिन्न रूपों में इसकी व्याख्या की है। कुछ लोगो ने सोवियट रूस के शासन-विधान को वास्तविक रूप में प्रजातन्त्रात्मक कह कर प्रशंसा व है, दूसरे लोगो ने लाखों मृत-व्यक्तियों पर अत्याचार करने वाला बठोर शासन कह कर इसकी प्रशंसा की है।

### शासन-विधान का इतिहास

रूस की भौगोलिक स्थिति ऐसी है कि वह, संस्कृति, हितों औ समस्याओं की दृष्टि से अर्ध-यूरोपियन और अर्ध-एशियाई समझा जाता है। सन् १६१४-१८ के महायुद्ध के पूर्व रूस मसारा के सबसे बठोर शासित देशों में गिना जाता था। जार राज्य का ऐर्वाधिकारी स्वामी माना जाता था, उसकी शक्ति असंमित और उसका वचन ही कानून था। उन्नीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में जार अलेक्जेंडर प्रथम (Zar Alexander I) ने शासन-

<sup>१</sup> यह आँकड़े मिनभर मन् १९३६ के पटले से हैं

प्रणाली में कुछ गुधार करने का प्रयत्न किया किन्तु इन कार्य में सन् १८१२ में किये हुये गैपोलियन के शासन ने बाधा डाल दी। उमका उत्तराधिकारी जार अलेक्जेंडर द्वितीय उदार विचारों का व्यक्ति था। अपने पड़ोसी राज्य आस्ट्रिया के उदाहरण से (जहाँ सन् १७८१ में कृषि-श्रमजीवियों की स्थिति में गुधार हो चुका था) प्रेरित होकर उगने यह इच्छा प्रकट की कि सामान्य लोगों को इन कृषि श्रमजीवियों को स्वतंत्र करने का काम अपने हाथ में लेना चाहिये। तीन मास सन् १८६१ में एक राजाशा के संयुक्त भ्रमणस्थितियों के श्रमजीवी दागों को स्वतंत्र कर दिया गया। उनसे साथ साथ गृह कार्य करने वाले दागों को स्वतंत्रता दे दी गई। कृषकों को भूमि उनकी सम्पत्ति बना दी गई और उनमें अपने जमींदारों को पूरा उचित नियत लगान देने के लिये कह दिया गया। तीन वर्ष बाद उगने पोलैंड (Poland) के दागों को भी स्वतंत्र कर दिया। "ग्याय, प्रवास और स्वतंत्रता" यही उसका निदेशक सिद्धांत था, तब भी धूम्रपादी ग्नी नातिकारियों (Nihilists) ने उसका विरोध किया। इन लोगों ने गुप्त सात्यायें गोलना आरम्भ किया, हिंसा का प्रचार किया और अंत में जार पर वम फेंका (१३ मार्च सन् १८८१) जिससे उसके शरीर के टुकड़े टुकड़े हो गये।

ड्यूमा को चुलाने का प्रथम प्रयत्न—इस घटना के बाद सन् १९०५ के रूसी-जापानी युद्ध तब शासन को जनतन्त्रात्मक बनाने का कोई दूसरा प्रयत्न नहीं किया गया। इस युद्ध में रूस की पराजय हुई और उससे जार के ऐश्वर्य का भवन खण्डहर हो गया। उसकी उच्चता की चमक-दमक फीकी पड़ गई और उसके पैतृक अधिकार में अविश्वास होने लगा। जार ने एक लोक निर्वाचित प्रसेम्बली (जिसे ड्यूमा कहा गया) का सफटन कर लोकमत जानने का प्रयत्न किया। इसी समय जनता ने विद्रोह खड़ा कर दिया। मताधिकार को बढ़ाकर जनता को प्रमन्न करने के सब प्रयत्न विफल हुये और उसे बाध्य होकर एक मैनीफैस्टो (अर्थात् घोषणापत्र) निवातना पड़ा जिससे "व्यक्ति के शरीर की, आत्मा की, वाणी की, समुदाय व मुक्तव्यवहार की वास्तविक अलक्ष्यता के आधार" पर जनता को नागरिक स्वतंत्रता प्रदान करनी पड़ी। यह अपरिवर्तनशील नियम भी स्थिर करना पड़ा कि ड्यूमा (Duma) की सम्पत्ति के बिना कोई कानून लागू न होपा, और जनता के प्रतिनिधियों को यह अधिकार दिया गया कि राज्याधिकारियों के कार्यों को वेध अवैध ठहरा सकें। सन् १९०६ में जो प्रथम ड्यूमा एकत्रित हुई उसमें प्रत्यक्ष प्रौढ मताधिकार, पार्लियामेंटरी (संसदात्मक) शासन प्रणाली, जमींदारी

जन्मूलन आदि की माँग की गई। इस ड्यूमा का जुलाई में विघटन हो गया। द्वितीय ड्यूमा मार्च १९०७ में एकत्रित हुई और वह भी विफल-कार्य सिद्ध हुई।

जार की सत्ता में कोई परिवर्तन नहीं हुआ—मई सन् १९०६ के मौलिक-अधिनियमों के चौथे अनुच्छेद से यह घोषणा कर दी गई थी कि "रूस के सम्राट की शक्ति सर्वोच्च निरंकुश शक्ति है। उसके प्रभुत्व को शिरोधार्य करना चाहिये, केवल भय से ही नहीं किन्तु आत्मा की रक्षा के लिये भी, यही परमेश्वर की आज्ञा है"। ऐसे वातावरण में सन् १९०७ के नवम्बर मास में बुलाई गई ड्यूमा भी कोई कार्य न कर सकी। जार की इच्छा से ही अन्तिमत्त सब व्यवस्था होती थी। यदि ड्यूमा सरकार के आर्थिक प्रस्तावों को अस्वीकार पर देती थी तो जार के मंत्री पूर्व वर्ष के बजट के अनुसार शासन चलाते रहते थे। कार्यपालिका पूर्णतया जार को उत्तरदायी थी न कि ड्यूमा (Duma) को।

इसलिये प्रथम महायुद्ध के समय रूस की जनता उस युद्ध से उत्पन्न कष्टों से घबरा कर विद्रोह कर उठी और निकोलस को राजत्याग करने पर बाध्य कर दिया (मार्च १२ सन् १९१७)।

सन् १९१७ की क्रांति—प्रथम महायुद्ध में रूस योरोप की केन्द्रीय शासन सत्ताओं के विरुद्ध मित्र-राष्ट्रों का साथी था। किन्तु वह अपने यहां के निरंकुश शासन के कारण अधिक समय तक युद्ध न कर सका। शासन को प्रजातन्त्रात्मक बनाने की मांगों को जार लगातार कुचलता रहा जिससे प्रगतिशील व्यक्तियों ने उसके विरुद्ध विद्रोह खड़ा कर दिया। जार ने समझदारी से काम न लेकर अनुचित आज्ञाओं दी कि ड्यूमा के सदस्य घर वापिस चले जाए, पिट्रोग्राड के श्रमिकों को हड़ताल बन्द करने की आज्ञा दी और काम आरम्भ करने को कहा, जिससे विद्रोह सजीव हो उठा। इस विद्रोह के दूरवर्ती कारणों में, रूस के किसानों की भूल से मृतप्राय अवस्था, योरोप में प्रजातन्त्र का जार रूसी जापानी युद्ध में उत्पन्न कष्ट और रूसी युवकों की अर्धारता, ये सब कारण थे। ड्यूमा ने राजाज्ञा का विरोध किया। एवं सप्ताह के भीतर जार ने राजसिंहासन छोड़ दिया और उसको कुटुम्ब सहित बन्दी बना दिया गया। ड्यूमा ने जो अस्थायी सरकार स्थापित की उसने आज्ञा देकर समाचार-पत्रों पर लगाये हुये बंधनों को हटा दिया, राजनैतिक व धार्मिक बन्धियों को छोड़ दिया, श्रमिकों के संगठन बनाने और हड़ताल करने का अधिकार को मान्य कर दिया और स्थल व जल सेना के अनुशासन को अधिक मानुषिक रूप दिया। यह सरकार थोड़े ही समय तक कायम रह सकी

‘योंकि पीट्रोग्रेड की सोवियट ने स्वयं मनाया जयपोंता के बंदे की यह घोषणा दी कि इस सरकार की उन मांगों का पालन न किया जाय जो सोवियट के आदेशों के विरुद्ध हों। इसका परिणाम यह हुआ कि रूसियों ने व नावियों ने स्थानीय आगगाही समितियाँ स्थापित की। इस समय भी कुछ व्यक्ति पूर्व सामन्तों के पक्ष में थे और दूसरे लोगों ने युद्ध करने में शिष्टुल मना कर दिया।

सन् १९१७ के अक्टूबर मास में बोल्शेविकों ने अपने पक्ष की बैठक में चलपूर्वक राज्यभारित की अपने हाथ में करने का निर्णय किया। नवम्बर मास की ६ तारीख की उड़ोने पीट्रोग्रेड नगर पर बन्पूर्वक अधिकार कर लिया और सरकार के मंत्रियों को बन्दी कर लिया। सोवियटों की अतिरिक्त सभी तारीख ने ७ नवम्बर को एक कार्यपालिका समिति बनाई और एक प्रज्ञामन्त्र बोर्ड स्थापित किया जिसने लेनिन महापति, ट्रोत्स्की परराष्ट्र मंत्री और स्टैलिन विभिन्न आतिषा या मंत्री (Commissar of Nationalities) बनाये गये। सन् १९१७ के नवम्बर मास की आति की प्रमुख प्रेरक व्यक्ति लेनिन और उनके अत्यन्त योग्य महतारी ट्रोत्स्की की थी। मन्त्रिमण्डल ने एक कार्यक्रम तैयार किया जिसमें निम्नलिखित बातें थी

(i) केन्द्रीय सत्ताओं (Central Powers) से तुरन्त सन्धि करना।

(ii) स्थानीय विद्रोह का दमन करना और पृथक्करण की भावनाओं को मिटाना।

(iii) पूर्ण कम्युनिस्ट सरकार की स्थापना के लिए अमिका की अधिनायक सत्ता स्थापित करना और इस अधिनायक सत्ता की स्थापना के लिए सामाजिक राजनीति और आर्थिक संगठन को पूरी तरह से बदल देना और

(iv) सार समार में श्रमजीवियों के विद्रोह को फैलाना।

सोवियटों की कार्यक्रम ने जिसका संचालन बोल्शेविक समाजवादी पक्ष करता था जल्दी २ अपने कई अधिवेशन किये। सन् १९१८ की १० मार्च को जो पाचवाँ अधिवेशन हुआ उसमें रूस के समाजवादी संघात्मक सोवियट गणराज्य (Russian Socialist Federal Soviet Republic) के लिए एक शासन विधान तैयार किया। इस गणराज्य या प्रजातन्त्र में चार के नष्ट भ्रष्ट साम्राज्य के उत्तरी व सुदूरपूर्वी अधिकांश भाग शामिल थे। सन् १९१८ से १९२३ तक इस संविधान में कई महत्वपूर्ण संशोधन किये गये। विशेषकर ये संशोधन नये प्रदेशों को संघ में शामिल करने के बारे में थे।

सन् १९२३ से इस सघ का नाम समाजवादी सोवियट प्रजातन्त्रों का सघ (U. S. S. R. or Union of Socialist Soviet Republics) रखा गया।

यह विधान बहुत ही अद्वितीय था और इसमें सत्तार के अन्य शासन-विधानों से बिल्कुल भिन्न शासन-प्रणाली अपनाई गई थी। इसकी उत्पत्ति सन् १९१७ की जनजाति से हुई थी इसलिए यह जार की अत्याचारी सत्ता की प्रतिक्रिया-स्वरूप निर्मित हुआ था। इसके द्वारा प्रसिद्ध दार्शनिक कार्ल मार्क्स के समाजवादी सिद्धांत को व्यावहारिक रूप दिया गया जिसके अनुसार प्रत्येक समस्या राजनैतिक समस्या है और प्रत्येक श्रमिक राज्य का नौकर है। इसका उद्देश्य पूँजीवाद को पूर्णतया कुचल देना था इसलिए इस शासन-विधान में रूस को 'सोवियट श्रमिकों, सैनिकों और कृषकों के प्रतिनिधियों का प्रजातन्त्र' कहकर पुकारा गया था। बाह्यरूप में यह सगठन अत्यन्त दृढ़ सघ (Close Federation) के रूप में था अर्थात् सघ सक्ति या केन्द्रीय शक्ति को विस्तृत अधिकार दिए गये और जनता के राजनैतिक तथा आर्थिक जीवन से सम्बन्ध रखने वाले प्रमुख मामलों को सघ सरकार के हाथ में कर दिया था। सघ के सात घटक प्रजातन्त्र राज्यों को स्थानीय व सांस्कृतिक स्वाधीनता मिली हुई थी। इसका अन्तिम उद्देश्य सारे सत्तार का एक सोवियट सघ बनाना था इसलिए इस सघ को एक राष्ट्रीय इकाई न कहा जाता था। हमने समान समाजवादी सिद्धांतों पर स्थित समान समाजवादी सत्ताओं वाला सघ समझा जाता था। कम से कम कागज पर इसमें घटक राज्यों को सघ से पृथक् होने का अधिकार दिया गया था जो सघ के सर्वमान्य सिद्धांतों के बिल्कुल प्रतिकूल बात थी।

**श्रमिकों का शासन—**संविधान ने श्रमिकों के शासन की स्थापना की थी इसलिए मताधिकार सबके लिए समान था चाहे वे स्त्री हों या पुरुष। जो लोग लाभकारी उद्योगों में मजदूरों से मजदूरी देकर काम कराते थे, या अन-उपाजित आय से जीविका चलाते थे, पादरी, सन्यासी, मूढ़ व्यक्ति और जार के पूर्ण बर्गचारी, वे लोग मताधिकार से वंचित कर दिये गये थे। संविधान की एक नवीनता यह थी कि इसमें जिले की सोवियट, सरकार की सोवियट और केन्द्रीय कार्यपालिका समिति, दल गणको सम्प्रदाय निर्वाचन-प्रणाली द्वारा गणति पद्धति की योजना थी। प्रत्यक्ष-निर्वाचन द्वारा गाँव या पंचायती की सोवियट (परिषद्) ही बनाई जाती थी जिसका अधिकार क्षेत्र बहुत सीमित

था। "इस प्रकार का गगन विगी राजनैति पक्ष के लिए तो गई वस्तु न थी किन्तु राज्य-गगन में दगवा होना एक अतिनीय बात थी।"४

**स्थानीय व प्रांतीय-सरकार—**इस में शासन का रूप निर्मित जंग या जितने आधार में पंचटरी और ग्राम गोवियटो की बड़ी संख्या थी और छोटी पर केन्द्रीय कार्यपालिका समिति (Central Executive Committee) और प्रेसिडियम (Presidium) थी। अपनी सीमा के भीतर ग्राम गोवियट को सविधान ने शासन सत्ता का सर्वोच्च अङ्ग माना था।

सोवियट राजनैतिक सिद्धान्तों के अनुसार मताधिकार वास्तव में कोई अधिकार नहीं है केवल एक सामाजिक फनैय है और दगगे मजदूरों के अधिकारों की रक्षा होती है। कम में रहने वाले विदेशी मजदूरों को भी मताधिकार मिला हुआ था। सन् १९३१ में १६०,००६,००० लोगों में से ८४,०००,००० लोगों को मताधिकार मिला हुआ था। गृहीवद्ध मतधारकों में से ७१-८ प्रति सैकड़ा ने मतदान किया था। सोवियट शासन में मतदान करना मजदूरों की राजनैतिक शिक्षा का साधन समझा जाता था। और मतधारकों को बराबर इस प्रसंग में खूब न करने का आदेश दिया जाता था।

**निर्वाचन और प्रतिनिधित्व का आधार—**शासन की जिस इकाई का निर्वाचन होना होता था उसकी कार्यपालिका द्वारा नियुक्त कमीशन निर्वाचन की सब बातें, जैसे निर्वाचन-स्थान, समय, ढग आदि निश्चय करता था। निर्वाचन क्षेत्र प्रादेशिक न थे किन्तु व्यवसायिक थे, प्रत्येक पंचटरी या सामूहिक कृषि फार्म स्वयं एक निर्वाचन-क्षेत्र होता था। गुप्त धलाका की प्रथा न थी, मतधारक निर्वाचन पदाधिकारी के सम्मुख उपस्थित होकर अपना मत बता देता था। ग्राम व पंचटरी सोवियटो में हाथ उठा कर मत लिये जाते थे। जो उम्मेदवार मता की अधिक संख्या पाते थे। वे निर्वाचित हो जाते थे। नगरो, यद्यपि सोवियट शासन विधान अधिको की अधिकता पर आधारित था किन्तु कारखाना और गाँव के रहने वालों के नागरिक अधिकारों में बहुत विभिन्नता थी ( यदि वोट इस नागरिकता के मूल्य का माप हो )। नगरो में या कारखानों में काम करने वाले २५००० व्यक्ति का एक प्रतिनिधि चुनने का अधिकार था किन्तु गाँव में कृषि करने वाले १२५००० व्यक्ति एक प्रतिनिधि चुन सकते थे। इस भेद का कारण यह बतलाया जाता था कि पूँजीवाद से समष्टिवाद के परिवर्तन काल में राजनीति में शिक्षित व वर्ग भेद को समझने



वाले मजदूरों के हाथ में नेतृत्व होना चाहिये। यह कहा जाता था कि जब कृषक लोग भी जाग्रत हो जायेंगे तब यह भेद मिटा दिया जायेगा।

**ग्राम्य और फैक्टरी सोवियट**—शासन की प्राथमिक इकाई ग्राम या फैक्टरी थी और प्रत्येक की अपनी निजी सोवियट (परिषद् समिति) होती थी जिसको सब स्थानीय मामलों के प्रबन्ध का काम सौंपा गया था। तीन से निवासियों वाले ग्राम या तो अपना शासन स्वयं करते थे या दूसरे गांवों के साथ मिलकर संयुक्त शासन-प्रबन्ध करते थे। इसी प्रकार छोटे कारखाने जिनमें १०० से कम मजदूर काम करते थे वे दूसरों से मिलकर अपनी एक सोवियट स्थापित कर लेते थे। फैक्टरी समिति काम करने वालों के सामाजिक जीवन, पाठशाला, क्लब, निवास-स्थान (यदि इसका आयोजन कारखाने के पास ही होता था) और काम करने वालों की शिक्षा की देख भाल करती थी।\*

**डिस्ट्रिक्ट सोवियट**—ग्राम व फैक्टरी सोवियट से ऊपर जिले की सोवियट होती थी जिसमें जिले की ग्राम व फैक्टरी सोवियटों के प्रतिनिधि होते थे। इन प्रतिनिधियों को ग्राम के किसान या फैक्टरी के काम करने वाले न चुनते थे किन्तु ग्राम व फैक्टरी सोवियट चुना करती थी। यही से अप्रत्यक्ष निर्वाचन (Indirect Election) जो रूस की शासन प्रणाली की विशेषता है प्रारम्भ होता था। डिस्ट्रिक्ट सोवियट जिले के भीतर स्थानीय हित की बातों का प्रबन्ध करती थी और साथ साथ ऊपर से मिले आदेशों का भी पालन करती थी।

**प्रादेशिक सोवियट (Regional Soviet)**—प्रगल्भी ऊंची प्रशासन-इकाई प्रादेशिक सोवियट थी जिसके आधीन अनेक डिस्ट्रिक्ट सोवियट होती थी। प्रादेशिक सोवियट जिसको कांग्रेस भी कहते थे, में प्रतिनिधियों को कुछ सत्रों में डिस्ट्रिक्ट सोवियट चुनती थी और कुछ प्रतिनिधि फैक्टरी सोवियटों द्वारा चुने जाने थे जिससे ग्राम सोवियटों का अपेक्षा फैक्टरी सोवियटों का अधिक महत्व था क्योंकि ग्राम सोवियटें प्रादेशिक कांग्रेस में प्रत्यक्ष रूप से अपना प्रतिनिधि चुन कर न भेजती थी। इन प्रादेशिक कांग्रेसों के वर्तमान जिले की सोवियटों की अपेक्षा उच्च श्रेणी के होने थे। समी मय के सात प्रजातन्त्र इकाई-राज्यों में से प्रत्येक में कई प्रदेश (regions) होने थे जो स्थानीय शासन की इकाई होते थे। प्रत्येक प्रादेशिक कांग्रेस उपराज्य की कांग्रेस में अपना प्रतिनिधि चुन कर भेजती

थी। इसलिये प्रादेशिक वाप्रेम के उपर उपराज्य की बाप्रेम होती थी।

**रूसीन उपराज्य**—रूसी सोवियट गण में स्वयं अपना शासन करने वाले सात उपराज्य थे। इनमें से बहुत से उपराज्य स्वयं छोटे स्वतन्त्र गणराज्यों के समान थे जिनका सोवियट हथ पर शासन प्रबन्ध होता था। उपराज्यों की शिक्षा, गवर्नमेन्ट स्थापना, समाचार-पत्र आदि में पूर्ण स्वायत्तता थी। प्रत्येक इपाई राज्य की अपनी बाप्रेम थी जिनमें प्रादेशिक (Regional) बाप्रेमों के प्रतिनिधि सदस्य होते थे। गदस्यों की संख्या बहुत होती थी। इसकी मान में दो बैठकें होती थी। यह अपने गदस्यों में से कुछ व्यक्तियों को चुन कर केन्द्रीय कार्यपालिका समिति बनाती थी जिनको सामान्यतया कुछ अधिनियम सम्बन्धी व प्रशासन सम्बन्धी अधिकार मिले होते थे। इस समिति में भी गदस्यों की संख्या बहुत अधिक होती थी। इसकी माह में तीन बैठकें होती थी यह अपनी एक छोटी समिति चुनती थी जो इसकी ओर से कार्य करती थी जब केन्द्रीय समिति की बैठकें न होती थी। इस छोटी समिति को प्रेसीडियम (Presidium) कहा जाता था। प्रेसीडियम के अतिरिक्त एक सोव-प्रबन्धन-परिषद् (Council of Peoples Commissaries) भी संगठित की जाती थी जिनमें उपराज्य के शासन-विभागाध्यक्ष (Heads of Departments) होते थे। यह परिषद् मन्त्रिपरिषद् के समान थी किन्तु इसे प्रेसीडियम के आदेशों को कार्यान्वित करना पड़ता था।

सातों उपराज्यों में एक सा ही प्रशासन होता था क्योंकि इनकी बाप्रेसों में अधिकतर सदस्य कम्युनिस्ट पक्ष के ही लोग होते थे जिनकी नीति सारे पक्ष के लिये निर्दिष्ट की हुई नीति होती थी। हर एक उपराज्य में एक व सर्वोच्च न्यायालय की एक शाखा होती थी जिसके नीचे अन्य छोटे न्यायालय थे। इन सब से मिलकर उपराज्य की न्यायपालिका थी।

**रूस की केन्द्रीय सरकार**—सोवियट सरकार मण्डल के विंमिड की चोटी पर सोवियट हथ की सभ या केन्द्रीय सरकार थी। केन्द्रीय प्रशासन की सब से बड़ी संस्था सोवियट उपराज्यों के सभ की सोवियट-बाप्रेम थी। इसमें नगर या फॅक्टरी सोवियटों से चुन हुये प्रतिनिधि सदस्य थे जो २५००० मतधारकों के लिये एक प्रतिनिधि के हिसाब से चुन जाते थे। इनके अतिरिक्त प्रादेशिक सोवियटों (Regional Soviets) भी प्रति १ २५ ००० मतधारकों के लिये एक प्रतिनिधि चुनकर इस काप्रेम में भेजती थी। यह बाप्रेम रूसी सभ में सर्वोच्च सत्ताधारी संस्था थी। इसमें लगभग ४००० सदस्य बैठते थे।

इसकी बैठक साल में एक बार हुआ करती थी। यह संघ की कौंसिल के सदस्यों का निर्वाचन कर उसका संगठन करती जिससे यह कौंसिल विधानमंडल का कार्य करती थी। इस कौंसिल में ४७२ सदस्य सातों उपराज्यों से अनुपाती प्रतिनिधित्व के आधार पर चुने हुये होते थे। कांग्रेस एक कौंसिल आफ नेशन-लिटीज (Council of Nationalities) या उपराष्ट्र परिपद् भी चुन कर संगठित करती थी। इस कौंसिल के सदस्यों की संख्या १३८ थी जो इस हिसाब से निर्वाचित होते थे कि प्रत्येक स्वतंत्र उपराज्य के लिये ५ सदस्य और प्रत्येक स्वाधीन प्रदेश (Region) के लिये १ सदस्य हो। ये दोनों कौंसिलें मिलकर संघ की सैन्ट्रल एक्जीक्यूटिव कमिटी (Central Executive Committee) अर्थात् केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति कहलाती थी। जब कांग्रेस की बैठक नहीं होती थी तब सोवियट रूस की यह ही सर्वाधिकारी निर्वन्धकारी, कार्यकारी और न्यायकारी सत्ताधारी संस्था थी। इसकी बैठकें तीन मास में एक बार होती थी। बैठक न होने के समय प्रेसीडियम (Presidium) इसके कार्यों का संचालन करती थी। प्रेसीडियम में २१ सदस्य थे। जिन शक्तियों को केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति प्रयोग कर सकती थी वे सब प्रेसीडियम को भी मिली हुई थी। केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति एक लोक-प्रबन्धक-परिपद् का संगठन भी करती थी जिसमें शासन विभागों के १७ अध्यक्ष होते थे। यह लोक-प्रबन्धक-परिपद् (Council of People's Commissaries) ब्रिटिश मंत्रिपरिपद् जैसी संस्था थी। इसमें जो शासनाध्यक्ष होते थे उनको दो सहायक और मिले होते थे। परराष्ट्र विभाग, युद्ध, ग्रह, विदेशी व्यापार, कृषि, स्थल-यातायात, जल-यातायात डाक व तार, मजदूरों व कृषकों का निरीक्षण, काष्ठ-उद्योग, सरकारी फार्म, अर्थ-विभाग इन सब के अध्यक्ष इस परिपद् में सदस्य होते थे। राजकीय योजना समिती (State Planning Commission) का प्रेसीडेंट भी इसका सदस्य था। परिपद् में एक प्रेसीडेंट और एक उप-प्रेसीडेंट था। स्टैलिन इसी परिपद् का सदस्य था।

अतएव अप्रत्यक्ष चुनाव के टेढ़े-मेढ़े ढंग से चुनी हुई प्रेसीडियम व प्रबन्धक परिपद् (People's Commissaries) ये दो संस्थायें थी जो रूस के प्रशासन का संचालन करती थी। संघ सरकार के कर्तव्यों में विदेशी व्यापार, परराष्ट्र सम्बन्ध, सुरक्षा, राष्ट्रीय आर्थिक नीति का निश्चय करना, घरेलू व्यापार, कर लगाना, मजदूरी और उनके सम्बन्ध में कानून और सरकार की सामान्य देखभाल ये सब शामिल थे।

## सोवियट न्यायमण्डल

सोवियट ऋग के गांनों उपराज्यों में न्यायमण्डल की सङ्गठना थी । ढगवें सगठन का उद्देश्य ढगवों सोन बुद्धि-गम्य और ऐमा बगाना था जिनने सग उग सग पहुँच कर उतना उपयोग कर गवें । हर उपराज्य (Republic) में उपराज्य की बांधेस के द्वारा बिये हुये कुछ परिवर्तनों के गाय एन गा ही न्यायसगठन था । ढग सगठन में एग सर्वोच्च न्यायालय और अनेक प्रादेशिक (Regional Courts) और लोक-न्यायालय (Peoples' Court) होने थे ।

**छोटे न्यायालय—**न्यायमण्डल की सब से प्राथमिक इकाई लोक-न्यायालय (Peoples' Courts) थी इसमें एक न्यायाधीन और उगवें दो सहायक होते थे । इन सब की समान अधिकार मिले हुये थे । सहायक न्यायाधीन का चुनाव ग्राम और पंचदरी सोवियट द्वारा चुने हुये व्यक्तियों की सूची में ने प्रदेश (Region) की कार्यपालिका समिति करती थी । यह बिसी वर्ष में सगताार छ दिन से अधिक न कार्य करता था । न्यायाधीन की नियुक्ति प्रादेशिक कार्यपालिका समिति एक वर्ष के लिये करती थी ।

**प्रादेशिक न्यायालय—**हर प्रादेशिक न्यायालय में प्रादेशिक कार्य-कारिणी समिति ने नियुक्त कई न्यायाधीन होने थे । यह प्रादेशिक न्यायालय लोक-न्यायालयों के काम की देखभाल करता था और उन निर्णयों के विरुद्ध अपील मुक्तता था । बड़े मुकदमा में इसे प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार प्राप्त था ।

**सर्वोच्च न्यायालय—**प्रादेशिक न्यायालय के ऊपर उपराज्य का सर्वोच्च न्यायालय था जिसके न्यायाधीन उपराज्य (Republic) की कार्यपालिका समिति द्वारा नियुक्त होते थे । उपराज्य में (Republic) सर्वोच्च न्यायालय ही उपराज्य का अंतिम न्यायालय था । यह उन मुकदमों को मुक्त कर निबटाता था जो प्रादेशिक न्यायालय इसके पास भेजते थे । जिन मुकदमों को उपराज्य की कार्यपालिका समिति या उपराज्य का अभियोक्ता (Prosecutor) विशेष महत्वपूर्ण होने के कारण इस न्यायालय में भेजता था उनमें इस न्यायालय की प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार था । (Republican) सरकार के सदस्यों के अपराधों वाल मुकदमा भी इसी सर्वोच्च न्यायालय में प्रारम्भ होते थे ।

सोवियट कानून न केवल सामान्य आदेश होते हैं जिनके अनुसार न्याय का निर्णय करना पड़ता है । कानून के अत्येक शब्द का पालन भी

करना पड़ता। सोवियट सरकार के विरुद्ध किये गये अपराधों का दण्ड बड़ा कठिन दिया जाता था। वाम से बचने या आर्थिक कानूनों को तोड़ने के साधारण अपराधों के लिये दल का दण्ड दिया जाता था। ऐसे अपराधों के लिये एक से दस वर्ष तक के कारावास का दण्ड दिया जाता था। राज-विद्रोह के लिये मृत्यु सब से ऊँचा दण्ड था। 'सोवियट न्याय प्रणाली का उद्देश्य अपराधी को सुधारना और अपराध करने से रोकना है न कि निन्दित करना।'

संघ का सर्वोच्च न्यायालय—केन्द्रीय कार्यपालिका समिति से लगा हुआ केन्द्रीय सर्वोच्च न्यायालय था। यह अन्य संघ-शासनो के समान स्वतंत्र न्यायालय न होता था। इसमें एक सभापति, एक उपसभापति और ३० न्यायाधीश होते थे जो सब प्रेसीडियम द्वारा नियुक्त होते थे। यह न्यायालय तीन विभागों में विभक्त था। दीवानी विभाग (Civil), अपराध-विभाग (Criminal) और सेना विभाग (Military) संघ-सरकार के सदस्यों के अपराधों की यह न्यायालय परीक्षा करता था। घटक उपराज्यों के बीच झगड़ों की परीक्षा कर संघ की कार्यपालिका समिति से उनके विरुद्ध यह प्रार्थना कर सकता था कि वे उपराज्य संघ के सामान्य-निर्णयों के विरुद्ध आचरण करते हैं या दूसरे उपराज्य को हानि पहुँचाते हैं। संघ और उपराज्यों की सरकारों के आदेशों के बीच भ्रंश होने के सम्बन्ध में पूछे जाने पर यह न्यायालय केन्द्रीय कार्यपालिका समिति की अपनी राय भी देता था। इन न्यायालयों के अतिरिक्त विशेष प्रश्नों के लिये अन्य न्यायालय भी सोवियट संघ में बने हुए थे।

## सोवियट शासन विधान का पुनर्निर्माण

माक्स के सिद्धांतों के इस व्यावहारिक प्रयोग से यह मालूम हो गया कि इस समाजवाद की आदर्श-विचारधारा की व्यावहारिकता में लाना बड़ा कठिन है। अतएव शासन विधान में कई संशोधन किये गये जिनमें से मुख्य ये हैं।

मुद्गर पूर्वीय प्रदेशों को जो बड़े निर्धन थे वर से मुक्त कर दिया गया। (१९३३)

मजदूरी उत्पादन के परिमाण व गुण, दोनों के आधार पर निश्चित की जाने लगी। (१९३४)

बालकों को नागरिक शिक्षा व उनके राजनीतिक शिक्षण के सम्बन्ध में जो नियम थे उनमें संशोधन कर दिया गया। (१९३४)

शासन प्रणाली मोट दी गई (१९३८)

सांस्कृतिक शक्ति का वास्तविक बल दिया गया और वैयक्तिक शासन का अधिकार विस्तृत कर दिया गया। (१९३८)

विशाल प्रणाली का पुनर्गठन करने और नितांतकों में अनुशासन की भावना बढ़ाने के लिए वास्तविक बनाये गये।

एक नये शासन-विधान के विषय का प्रश्न—उत्प्रेषण समिति ने जिस प्रस्ताव का परिष्कार मिलता है उसकी प्रेरणा से मई १९३५ में एक समिति बनाई गई जिसका स्टैंडिन गभारनि था। यह प्रमुख सदस्यों में निरुद्धीमोय, रैटन, माटीगमकी, मोरोमिमोय, मोमोटीव, मुरवारिन, मीमोय आदि थे। एक समिति को शासन विधान बनाने का काम मीमा गया। एक वर्ष के परिश्रम के पश्चात् एक मसौदा संसार हुआ जो केन्द्रीय कार्य-पालिका समिति ने स्वीकार होकर जनमत के आगने के लिये १२ जून मई १९३६ को प्रकाशित किया गया। अन्तिम सोवियट संश्लेष ने फिर एक बार विचार किया और ५ दिगम्बर मई १९३६ को इसे पास किया। यह शासन-विधान मई १९३७ में लागू किया गया।

कांग्रेस के विचारार्थ एक मसौदा के उपस्थित करने लगे स्टैंडिन ने कहा कि एक ही उत्पत्ति गुंजी पड़ने की सम्मति और सोवियट रण में समाजवादी पद्धति की विजय के पक्षधर हुए हैं। नये मसौदा का प्रमुख आधार समाजवाद के सिद्धांत हैं जिसके प्रधान अवधारणों को प्राप्त किया जा चुका है, जैसे—भूमि, वन, कारखाना, मशीनों व अन्य उत्पादन के साधनों पर समाज का स्वामित्व प्रपीटकों और उन्मीलकों का विनाश, बहुमन्थकों की निर्धनता व अल्पमन्थकों की विनाशिता का निवारण, बेकारी का दूर करना, प्रत्येक रवश्य घरीर वाले के लिये काम की एक नतम्ब व सम्मान का स्थान देना"। स्टैंडिन ने कहा कि उन मसौदों में जो मार्ग चला जा चुका है और जो सफलता प्राप्त की जा चुकी है उनका मुख्य योग्य व सारास एकमें दिया हुआ है। अर्थात् जो व्यवहार में सत्य है उसे अधिनियम का रूप दिया जा रहा है।

## मई १९३६ का नया शासन-विधान

शासन विधान के प्रारम्भ में समाज का संगठन दिया हुआ है और कहा गया है कि सोवियट रूस किसानों और मजदूरों का समाजवादी राज्य है जिसका राजनैतिक आधार श्रमिकों के प्रतिनिधियों की सोवियटें (समितियाँ)

है। "सोवियट रूस में सारी शक्ति नगरी और ग्रामों के श्रमिकों की है....." सामाजिक स्वामित्व की व्याख्या में कहा गया है कि यह दो प्रकार का है या तो राज्य का स्वामित्व या सामूहिक फार्मों का स्वामित्व। सारी भूमि, खनिज पदार्थ, वन, कारखाने, रेलें, स्थल और जल यातायात के साधन व इनके अतिरिक्त सब उद्योग व सस्थाएँ राज्य की सम्पत्ति घोषित कर दिये गये। राज्य की सम्पत्ति का अर्थ सारे राष्ट्र की सम्पत्ति से है।

कुछ वैयक्तिक सम्पत्ति मान्य की गई—सामूहिक कृषि-भूमि उनकी संस्थाओं के लिये बिना कुछ मूल्य दिये हुये दे दी गई। सामूहिक-कृषि संस्था (Collective Farm) के प्रत्येक गृहस्थों को अपने प्रयोग के लिये घर से लगी हुई जमीन का टुकड़ा और अन्य आवश्यक वस्तुएँ जैसे रहने का मकान, पशु, मुर्गियाँ, व अन्य खेती करने का सामान दे दिया गया। उन किसानों व कारीगरों की आय व वैयक्तिक सम्पत्ति उनके लिये कानून से सुरक्षित कर दी गयी जो केवल अपने परिश्रम से कमाई गई हो और दूसरों की मेहनत से प्राप्त न की गई हो। नागरिकों की आय, उनकी वचत, रहने का मकान व अन्य वस्तुएँ, घर की चीजें दिन प्रतिदिन के जीवन यापन की आवश्यक वस्तुएँ आदि को अपनी वैयक्तिक सम्पत्ति मानकर रखने का अधिकार कानून से दे दिया गया है। इस वैयक्तिक सम्पत्ति का पिता से प्राप्त करने का अधिकार भी कानून से मान्य कर दिया गया है।

नागरिकों के मौलिक अधिकार—नये शासन-विधान की एक विशेषता यह है कि इसके दमर्बे अध्याय में नागरिकों के मौलिक अधिकारों की घोषणा कर दी गई। मौलिक अधिकार ये हैं—(१) काम पाने का अधिकार जिसका आवश्यक प्रबन्ध राष्ट्र की समाजवादी आर्थिक व्यवस्था, सोवियट समाज के बढ़ते हुये उत्पादन, आर्थिक संकटों के अभाव और बेकारी के निवारण द्वारा किया गया है, (२) विश्राम का अधिकार जिसके लिये अधिकतर काम करने वालों के काम के घण्टे घटा कर सात घण्टे कर दिये गये हैं। वरमचारियों व मजदूरों को सवेतन वार्षिक छुट्टी दी जाती है, और स्वास्थ्य गृहों, विश्राम गृहों और चिकित्सालयों का प्रबन्ध है, (३) वृद्धा-वस्था, रोगावस्था या काम करने की सामर्थ्यहीनता की अवस्था में जीवन यापन की उचित व्यवस्था। इनके लिये श्रमिकों का राज्य की ओर से बीमा की व्यवस्था है जिम्मा ध्यम सरकार अपने ऊपर लेती है, नि:शुल्क चिकित्सा की जाती है और अनेक स्वास्थ्य सुधारने के स्थानों का प्रबन्ध है, (४) शिक्षा का अधिकार। इनके लिए नि:शुल्क गारंजनिष्ठ प्राथमिक अनिवार्य शिक्षा, राज्य

की ओर से सामाजिक शिक्षाओं के बहु-संख्या विद्यालयों के लिए छात्रवृत्तियों निशुल्क उच्च शिक्षा, शिक्षाओं में मातृभाषा में शिक्षण, निशुल्क व्यवसाय शिक्षा और फीटर्सियों, गायों, ट्रेक्टर स्टेशनों पर काम करने वालों को कृषि सम्बन्धी शिक्षा, इन सबका प्रबन्ध किया जाता है।

अभिजातों के उपभोग में स्त्री और पुरुष में भेद नहीं किया जाता। गुणों की तरह स्त्रियों को भी काम करने, विध्याम, शिक्षा, आदि का अधिकार है। माँ व बच्चे की आवश्यकता देना भोजन, गर्भावस्था में गर्वहानि, छुट्टी, अनेक जल्बा धरो का प्रबन्ध व छोटे बालकों के लिए रहने, सोने व पढ़ने का आया-जन, ये सब होता है।

जातीयता या राष्ट्रीयता के आधार पर, धार्मिक, राजसी, मातृभूमि, व सामाजिक क्षेत्र में व नागरिक अधिकारों के उपभोग में भेद नहीं किया जाता है।

आत्मिक स्वतन्त्रता सुरक्षित कर दी गई है। अन्त्येष्टि में धर्ममठ (Church) राज्य के पृथक् है और शिक्षाओं भी धर्ममठ से पृथक् है।

नागरिकों को शक्ति देने, एका होने, सत्या बनाने, सड़क पर जलूम निबालने और प्रदर्शन करने की स्वतन्त्रता दी जाती है। इसके साथ साथ समाचार छपवाकर प्रकाशित करने की भी स्वतन्त्रता है। इन सब के लिये मजदूरी और उनकी समस्याओं को छापने की मशीनें, कागज, मकान, सड़कें, वातचीत करने के साधन और अन्य सुविधायें उपलब्ध कराई जाती है।

किसी भी व्यक्ति के शरीर को व्यर्थ ही कष्ट नहीं पहुँचाया जा सकता। अभियोजना की आज्ञा से या किसी न्यायालय के निर्णयानुसार ही कोई भी व्यक्ति पकड़ कर बन्दी बनाया जा सकता है अन्यथा नहीं। कानून के व्यक्तियों के रहने का स्थान सुरक्षित स्थान माना गया है जहाँ हर कोई बिना मकान के स्वामी की इच्छा के नहीं जा सकता। व्यक्तियों का पन-ध्वजार भी इसी प्रकार सुरक्षित रहना है। पता का खोल कर उनका भेद खोलना अवैध है।

सोवियट नागरिक को (१) परिवार के अनुसार कार्य करना पड़ता है। निधियों का पालन, काम करने के सम्बन्ध में अनुशासन मानना अपने सामाजिक कर्तव्यों को सच्चे मन से पूरा करना और समाजवादी जनसंगठन के नियमों का पालन करना, ये सब नागरिक को करना पड़ते हैं। (२) उसे सार्वजनिक धन सम्पत्ति की रक्षा समाजवादी प्रणाली का पुनर्जन अन्वय



आधार मान कर और श्रमिकों के पूर्ण सांस्कृतिक जीवन का खोज समझ कर बननी पड़ती है।

सैनिक शिक्षा सत्रों के लिए अनिवार्य है क्योंकि देश की सुरक्षा प्रत्येक नागरिक का पुनीत कर्तव्य है। देश के प्रति विद्रोह, शपथ का उल्लंघन, शत्रु से जाकर मिल जाना, राज्य की सैन्य शक्ति को हानि पहुँचाना, विदेशी राज्य के लिए गुप्तचर का कार्य करना, इन सत्रों के लिए कड़े से कड़े दण्ड का विधान है।

## संघ का संगठन

संविधान के दूसरे अध्याय में राज्य का संगठन (organisation of the state) दिया हुआ है।

केन्द्रीय सरकार को शक्तियाँ—ग्यारह सोवियट समाजवादी प्रजातन्त्र राज्यों के मिलाने से संघ का निर्माण हुआ है। इन सब राज्यों को एक समान अधिकार प्राप्त हैं। राज्यचिन्ह में हँसिया और हथौड़े का चित्र है। राज्य की राजधानी मास्को है। संविधान के १४ वें अनुच्छेद के अनुसार निम्नलिखित शक्तियाँ संघ को दी गई हैं—

(क) अन्तःराष्ट्रीय मामलों में संघ का प्रतिनिधित्व करना, पर-राष्ट्रों से सन्धि करना और उनको पूरा करना और संघ, उपराज्यों व विदेशी राज्यों के बीच सम्बन्धों के बारे में सामान्य प्रणाली निश्चित करना।

(ख) युद्ध और शान्ति सम्बन्धी प्रश्न।

(ग) सोवियट रूस में नये प्रजातन्त्रात्मक उपराज्यों को शामिल करना।

(घ) संघ के शासन विधान के पालन की देखभाल जिससे उसने अनुसार ही सब कार्य हो।

(ङ) उपराज्यों की सीमाओं को परिवर्तन करने की स्वीकृति देना।

(च) उपराज्यों में नये स्वाधीन प्रदेशों, प्रान्ता या प्रजातन्त्रों (Republics) के बनने की स्वीकृति देना।

(छ) सोवियट रूस की सुरक्षा का प्रबन्ध, उसकी सैन्य शक्ति का संचालन और उपराज्यों में सैन्य शक्ति संगठित करने के लिये निर्देशन सिद्धान्तों का स्थिर करना।

(ज) राज्य के एकाधिकार के आधार पर वैदेशिक व्यापार।

(झ) राज्य की सुरक्षा का बचाव।

(प्र) गोविन्द रथ की आर्थिक योजनाओं को कार्यान्वित करना ।

(ट) सारे सभ का एक वज्रट (आय-व्यय का लेखा) बनाकर स्वीकार करना । उपराज्यों व स्थानीय संगठनों के वज्रट में वरी व आय के मापों की स्वीकृति देना ।

(ठ) उद्योगों, कृषि-सम्बन्धी गरबाओं, बैंकों और सारे गोविन्द रथ के लिये महत्वपूर्ण व्यापार-योजनाओं का प्रबन्ध ।

(ड) भाग्यमान के मापन, हाथ व तार आदि का प्रबन्ध ।

(ढ) मुद्रा व उपार-प्रणाली का संचालन ।

(ण) राजकीय बीमा का प्रबन्ध ।

(त) ऋण लेना या देना ।

(थ) भूमि, जंगल, गान, जन आदि के प्रयोग के सम्बन्ध में भूल मित्रांतों को स्थिर करना ।

(द) शिक्षा के सम्बन्ध में व सार्वजनिक स्वास्थ्य के सम्बन्ध में मूल सिद्धान्तों को स्थिर करना ।

(ध) देश के लिये हिमाव किताव रखने की एक ही प्रणाली का आयोजन करना ।

(न) श्रम के सम्बन्ध में कानून के आधारभूत सिद्धान्तों को निश्चित करना ।

(प) न्याय-संगठन व न्याय प्रणाली के सम्बन्ध में कानून बनाना ।

(फ) नागरिकता और विदेशियों के सम्बन्ध में कानून बनाना ।

(ब) सारे सभ के बन्धियों को मुक्त करने का आदेश देना ।

१४वें अनुच्छेद में वर्णित शक्तियों को छाटकर शेष शक्तियाँ सभ के उपराज्यों की हैं । सभ उनमें उपराज्यों की सत्ता का रक्षा करता है । प्रदेश उपराज्य का शासन विधान पृथक् पृथक् है क्योंकि वह अपनी निजी विशेष आवश्यकताओं के अनुकूल बनाया गया है किन्तु उसका रूप सभ शासन विधान के रूप के समान ही है । सिद्धान्ततः प्रत्येक उपराज्य को सभ में पृथक् होने का अधिकार है । किसी भी उपराज्य के प्रदेश में उसकी सम्मति के बिना परिवर्तन नहीं किया जा सकता ।

सभ के सारे निवासी सभ के नागरिक हैं । सभ के अधिनियम सब उपराज्यों में लागू रहते हैं और सभ अधिनियम में टक्कर होने पर सभ अधिनियम हीमान्य होता है ।

## संघ सरकार की बनावट

सुप्रीम कौंसिल—सोवियट रूस में राज्य शक्ति को सब से बड़ी सत्ता सुप्रीम कौंसिल (Supreme Council) है जो ६४वें अनुच्छेद में दी हुई सारी शक्तियों के सम्बन्ध में अधिनियम बना सकती है किंतु ऐसा करने में वह प्रेसीडियम (Presidium) कौंसिल आफ पीपल्स कमिस्सर्स (Council of People's Commissars) या लोक प्रबन्धक परिषद् और पीपल्स कमिस्सरियट्स (People's Commissariats) अर्थात् शासन विभागों की शक्तियों में हस्तक्षेप नहीं कर सकती। यह सुप्रीम कौंसिल द्विगुही है, एक सदन का नाम संघ सोवियट या कौंसिल है और दूसरे सदन का नाम नेशनलिटीज सोवियट है।

## विधानमण्डल

प्रथम सदन या लोकसभा—संघ सोवियट या संघ-कौंसिल निचला सदन है जिसमें प्रजा द्वारा प्रत्यक्ष प्रणाली से चुन दिये व्यक्ति सदस्य होते हैं। इन प्रतिनिधियों को नागरिक स्वयं चुनते हैं। प्रति ३००,००० जनसंख्या के लिये एक प्रतिनिधि चुना जाता है। चुनाव के लिये सारा देश निर्वाचन-क्षेत्रों में बंटा हुआ है।

सोवियट रूस के सब नागरिक जिनकी आयु १८ वर्ष की हो प्रतिनिधियों के निर्वाचन में भाग ले सकते हैं और स्वयं प्रतिनिधि निर्वाचित होने के लिये खड़े हो सकते हैं। मताधिकार के लिये किसी विशेष जाति, धर्म या राष्ट्र निष्ठा, शिक्षा का स्तर, सम्पत्ति-स्वामित्व आदि का ध्यान नहीं रखा जाता सब को मत देने का अधिकार रहता है चाहे कोई विदेशी ही क्यों न हो। केवल उन्माद रोग से पीड़ित व्यक्ति या वे जिनको किसी न्यायालय ने मताधिकार से वंचित कर दिया है मत नहीं दे सकते। स्त्रियों को भी मत देने का अधिकार है, वे प्रतिनिधि भी चुनी जा सकती हैं। प्रत्येक व्यक्ति को एक मत देने का अधिकार होता है। सैनिक भी मत दे सकते हैं और प्रतिनिधि बन सकते हैं। गुप्त शलाना द्वारा मत लिया जाता है। निर्वाचन-क्षेत्रों में उम्मेदवारों को श्रमिकों की संस्थाएँ, कम्युनिस्ट पार्टी के संगठन, व्यवसायी-संघ, गृहकारी-समिति, युवक-संघ और सम्बृति संस्थाएँ मनोनीत करती हैं। वीगिन चार वर्ष के लिये चुनी जाती हैं। चुने दिये प्रतिनिधि को अपने काम के बारे में अपने निर्वाचकों को सतुष्ट करना पड़ता है। अधिनियम के अनुसार स्थिर नियम द्वारा तरीके पर निर्वाचकों के बहुमत में किसी भी प्रतिनिधि को

साथ साथ युमाया जा सकता है। नये गठबंधन के अंतर्गत बौगल का निर्वाचन १२ दिगम्बर मन् १९२७ को हुआ। उस समय ६१,११८,१२५ व्यक्तिओं ने मतदान में भाग लिया। चुने हुए प्रतिनिधियों में गोविंद वल्लभ पंत के प्रत्येक प्रदेश में कुछ निवासियों प्रवेश थे। एक छोटी उत्तरी प्रदेश के मन्त्रीओं थे तो दूसरी छोटी दक्षिण के बौगलिया निवासियों भी थे। ये प्रतिनिधि लगभग १०० भाषाओं के बोझों वाले छोटे छोटे गहन, मन्त्रिणादि में एक दूसरे ने बहुत भिन्न थे। इस भिन्नता का कारण गोविंद वल्लभ के विशाल देश की विभिन्न भौगोलिक और सांस्कृतिक परिस्थितियाँ ही हैं।

द्वितीय सदन—नैजम सीटीज गोविंद (या बौगल) अर्थात् उपराष्ट्र-परिषद् कहलाता है। इनके सदस्य भी गोंधे नागरिकों द्वारा चुने जाते हैं। प्रत्येक मध्य प्रजातंत्र (Union Republic) अर्थात् उपराष्ट्र तो २५, स्वाधीन प्रदेश को ११, स्वाधीन जिलों को ५ और राष्ट्रीय जिलों को १ प्रतिनिधि चुन कर भेजने का अधिकार है। मध्य-गोविंद वल्लभ के साथ साथ ही यह उपराष्ट्र-परिषद् भी चार वर्ष के लिए चुनी जाती है। निर्वाचन पद्धति भी प्रथम सदन की निर्वाचन पद्धति के समान है। यहाँ यह बतलाना आवश्यक है कि गोविंद वल्लभ के कई उपराष्ट्रों में मनेय स्वाधीन प्रजातंत्र, प्रांत, और प्रदेश (autonomous republics, provinces and regions) होते हैं। केवल चार उपराष्ट्रों में एसी स्वाधीन इकाइयाँ नहीं हैं।

निधानमंडल की कार्यवाही—दोनों सदनों में से प्रत्येक अपनी कार्यपद्धति निश्चित कर उसके अनुसार अपना कार्य करता है। सदन में एक सभापति और दो उपसभापति होते हैं। प्रत्येक सदन अपने सदस्यों के प्रतिनिधि बनने के अधिकार की परीक्षा भी करता है। दोनों सदनों को अधिनियम बनाने का समान अधिकार है। किसी भी सदन में नई योजना पर विचार आरम्भ हो सकता है। जब दोनों सदन साधारण बहुमत से किसी विधेयक को स्वीकार कर लेते हैं तो वह स्वीकृत समझा जाता है। इस प्रकार स्वीकृत हो जाने के पश्चात् वह अधिनियम सुप्रीम बोर्ड (Supreme Council) की प्रेसीडियम के अध्यक्ष व सचिव के हस्ताक्षर सहित सब की विभिन्न भाषाओं में छाप कर प्रकाशित कर दिया जाता है।

दोनों सदनों के मतभेदों को सुलझाना—यदि दोनों सदनों में मत भेद होने से कोई विधेयक दोनों में स्वीकार नहीं हो पाता तो वह एक समझौता-कमीशन के सुपुर्ब कर दिया जाता है। यह कमीशन पक्ष प्रणाली के अनुसार ही संगठित होता है, अर्थात् प्रत्येक राजनैतिक पक्ष के प्रतिनिधि अपनी अपनी

मंथ्या के अनुपात से इसके सदस्य बनाये जाते हैं। यदि कमिशन (Commission) किसी समझौते पर पहुँचने में असफल रहे या यदि इसका निर्णय किसी सदन को अमान्य हो तो सदनों का पुनर्विचार करने के लिए एक बार फिर अवसर दिया जाता है। यदि फिर भी वे सहमत नहीं होते तो सुप्रीम कौंसिल का अर्थात् दोनों सदनों का विघटन कर दिया जाता है और नया निर्वाचन किया जाता है।

सुप्रीम कौंसिल की प्रेसीडियम और कौंसिल आफ पीपल्स कमिस्सर्स (लोक प्रबन्धक परिषद्) को चुनने के लिए दोनों सदनों की संयुक्त बैठक होती है। वर्ष में दो बार सदनों की साधारण बैठकें होती हैं किन्तु प्रेसीडियम स्वयं या संघ-उपराज्यों की प्रार्थना पर सुप्रीम कौंसिल का विशेष अधिवेशन बुला सकती है। चार वर्ष की अवधि समाप्त होने पर या विघटन होने पर दो मास के भीतर ही नये निर्वाचन का होना आवश्यक है और निर्वाचन होने से एक मास के भीतर ही नये सदनों की प्रथम बैठक होनी चाहिये।

## कार्यपालिका

प्रेसीडियम—सुप्रीम कौंसिल की प्रेसीडियम में ३३ सदस्य हैं। प्रेसीडियम अपने सब कार्यों के लिए सुप्रीम कौंसिल को उत्तरदायी है शासन-विधान के ४६ वें अनुच्छेद के अनुसार प्रेसीडियम निम्नलिखित काम करती है:—(क) सोवियट रूस के सुप्रीम कौंसिल की बैठकें बुलाना, (ख) सोवियट रूस के अधिनियम की व्याख्या करना और आदेश देना, (ग) किसी उपराज्य की माँग पर या स्वेच्छा से लोकनिर्णय (Referendum) का प्रबन्ध करना (घ) जब संघ की या उपराज्यों की कौंसिल आफ पीपल्स कमिस्सर्स के निर्णय या आज्ञायें अधिनियमों के विरुद्ध हो तो उनको रद्द करना, (ङ) सुप्रीम कौंसिल के दो सत्रों के बीच समय में कौंसिल का कार्य करना, (च) पीपल्स कमिस्सर्स (Peoples' Commissars) के संभाषित के मुद्दा पर संघ के किसी पीपल्स कमिस्सर को अर्थात् लोक प्रबन्ध को नियुक्त करना जिसकी अन्तिम स्वीकृति सुप्रीम कौंसिल देती है, (छ) सम्मानसूचक नाम या पुरस्कार देना, (ज) क्षमादान देना, (झ) सेना के उच्चनदाधिकारियों को नियुक्त करना या पदच्युत करना, (ञ) जब सुप्रीम कौंसिल की बैठक न हो रही हो उक्त समय यदि सत्र पर बाहरी आप्रमण हो या किसी दूसरे पर आप्रमण कर पारम्परिक रक्षा के हेतु की गई किसी अंतःराष्ट्रीय एवं के अन्तर्गत कोई कार्यवाही करनी हो तो युद्ध की स्थिति की घोषणा करना, (ट) सेना में भर्ती

के लिये घोषणा करना, (ठ) अन्य राष्ट्रीय गधियों का अनुमर्दन करना, (ड) दूसरे देशों में रूस के राजदूतों की नियुक्ति करना या उन्हें वापिस बुलाना, और (द) विदेशी राजदूतों का स्वागत करना या उनको आवश्यकता पड़ने पर वापिस भेजने का प्रवन्ध करना आदि ।

उपर्युक्त वर्णन से यह स्पष्ट है कि प्रेसीडियम की शक्तियाँ वे हैं जो दूसरे राज्यों में कुछ राज्याध्यक्ष को और कुछ मंत्रिपरिषद् को मिली होती हैं ।

**कौमिल आक कमीमार्म अर्थान लोक प्रबन्धक परिषद्**—सोवियट रूस की सर्वोच्च प्रशासन शक्ति कौमिल ( सोवियट ) आक पोपल्स कमीमार्म अर्थात् लोक प्रबन्धन परिषद् को मिली हुई है । यह परिषद् मघ की सुप्रीम कौमिल के सामने अपनी कार्यवाही का ज्योरा रखती है । जब कौमिल की बैठक नहीं होती है उस समय यह प्रेसीडियम के आधीन रहती है । अधिनियमों के आभार पर व उनके प्रावधानों के अनुसार यह परिषद् अपने आदेश निपटाती है जो उसके मघ में लागू होते हैं । इन आदेशों के पालन करने का भी प्रवन्ध यह परिषद् करती है । शासन विधान के ६४ वें अनुच्छेद के अनुसार इस परिषद् के निम्नलिखित कर्तव्य हैं—(१) सोवियट रूस के उपराज्यों के शासन विभागों ( Peoples' Commissariats ) अन्य आर्थिक या सांस्कृतिक संस्थाओं के कार्यों का संचालन करना व उनमें सामंजस्य लाना । (२) राष्ट्र की आर्थिक योजनाओं व आवश्यक के निर्णयों को कार्यान्वित करने के लिये आवश्यक प्रवन्ध करना और मुद्रा-व्यवस्था को शक्तिपूर्ण बनाना, (३) लोक-व्यवस्था को ठीक रखना, राज्य के हिता की रक्षा करना और नागरिकों के स्वत्वों को बचाना (४) सोवियट रूस के पर-राष्ट्रीय सम्बन्धों को निश्चित कर उनकी व्यवहार रूप देना (५) सध-सैन्य बल के सामान्य-संगठन की देखभाल व नागरिका की सैन्यसेवा का आर्थिक परिमाण निश्चित करना और (६) आवश्यक होने पर, आर्थिक सांस्कृतिक या सुरक्षा सम्बन्धी प्रश्नों को हल करने के लिये विशेष समितियाँ बनाना ।

यह परिषद् उपराज्यों की प्रबन्धक परिषदों के निर्णयों व आदेशों को स्पष्टित कर सकती है और उनसे आर्थोनेसो (अध्यादेशों) का रद्द कर सकती है, यदि वे प्रशासन व आर्थिक प्रवन्ध के उन विभागों से सम्बन्धित हों जो मघ के अधिकार-क्षेत्र में आते हों ।

**इसकी बनावट**—सुप्रीम कोमिल इसका सघठन करती है । इसमें परिषद का एक सभापति, व एक उप सभापति होता है । इनके प्रतिस्वित सोवियट रूस के प्लानिंग (योजना) कमीशन का सभापति, सोवियट कंट्रोल

कमीशन का सभापति सोवियट रूप के शासन प्रबन्धक (Commissars), भण्डारों की समिति का सभापति, कला-समिति का सभापति और उच्च शिक्षा-समिति का प्रधान, ये सब सदस्य होते हैं। इन सबकी कुल संख्या १६ जनवरी सन् १९३८ को २८ थी।

परिपद् कैसे कार्य करती है—सोवियट रूस की सरकार से दोनो सदस्यों में प्रश्न पूछे जा सकते हैं और इन प्रश्नों का तत्सम्बन्धी कमीसार उत्तर देता है। यह उत्तर लिखित हो या मौखिक और प्रश्न करने से तीन दिन के समय के भितर मिलना चाहिए। कमीसार अर्थात् लोक प्रबन्धकर्ता अपने आधीन शासन विभाग का संचालन करते हैं। वे इन विभागों से सम्बन्धित आदेश निकालने और इन आदेशों को कार्यान्वित करने का आयोजन करते हैं। उनके ऊपर केवल राष्ट्र के अधिनियमों और लोक प्रबन्धक परिपद् की आज्ञाओं का ही प्रतिबन्ध रहता है।

सोवियट रूस में आगे वर्णित आठ सघ-संघ संन विभाग हैं। ( All Un.on Peoples' Commissariats ) हैं सुरक्षा, वैदेशिक मामल, वैदेशिक व्यापार, रेल, जल मार्ग, तार आदि भारी उद्योग और सुरक्षा-उद्योग।

## सोवियट रूस में न्यायपालिका

न्याय व्यवस्था सारे सोवियट रूस में एक सी है। सर्वोच्च न्यायालय सोवियट रूस की सुप्रीम कोर्ट है। इसके आधीन उपराज्यों की सुप्रीम कोर्ट, प्रान्तीय और प्रादेशिक न्यायालय स्वाधीन प्रजातंत्रों व स्वाधीन प्रदेशों के न्यायालय, जिला अदालतें, विशेष अदालतें, ( जिनको सोवियट रूस की सुप्रीम नौसिल स्थापित करती है ) और लोक-न्यायालय ( Peoples' Courts ) हैं।

सुप्रीम कोर्ट (Supreme Court) सुप्रीम कोर्ट या सर्वोच्च न्यायालय सघ व उपराज्यों के सारे न्यायपालिका के कार्य की देखभाल करता है इसके व विशेष न्यायालयों के न्यायाधीशों को सुप्रीम कोर्टिन पाँच वर्ष के लिये चुनती है। इसी प्रकार उपराज्यों की सुप्रीम नौसिल वहाँ के सर्वोच्च न्यायालय ( Supreme Court ) के न्यायाधीशों को पाँच वर्ष के लिये चुनती है। स्वाधीन प्रजातंत्र ( Autonomous Republic )<sup>१</sup> देशों में भी एन

अपना न्यायालय न्यायालय होता है। जिसके न्यायाधीश वहाँ की सुप्रीम पीपिल द्वारा पात्र वर्ग के नियम निर्वाचित होते हैं।

प्रान्तीय और प्रादेशिक सोवियट या न्यायाधीन प्रादेशिक श्रमिक प्रति-निधियों की सोवियट प्रान्तीय या प्रादेशिक न्यायालयों, न्यायाधीन प्रदेशों के व जिन के न्यायालयों का निर्वाजन करनी है। लोक-न्यायालय के न्यायाधीशों को रेयोन (Rayon) के निवासी सर्व तीन वर्ग के नियम चुनते हैं। निर्वाचकों में मजदूरों की समान अधिकार होते हैं और मतदान गुप्त रीति में होता है।

न्यायालयों की कार्यवाही उन प्रदेश की भाषा में होती है जिसमें वह न्यायालय स्थित है। यदि कोई व्यक्ति उन भाषा से परिचित नहीं होता तो उन्हें एक अनुवादक की सहायता दी जाती है। वह स्वयं अपनी भाषा में ही न्यायालय से अपनी राय कह सकता है। सर न्यायालयों की कार्यवाही सुने दग पर होती है। अपराध लगाये हुये व्यक्ति को अपना बचाव करने का पूर्ण अधिकार रहता है। कानून से निश्चित कुछ मामलों में छोड़ कर मजदूरों में पक्षों की सहायता ली जाती है। न्यायाधीश अधिनियमों के अधीन रहने हुये सब प्रकार से तन्त्र रहित हैं।

प्रत्येक (उपराज्य, स्वयं, प्रदेश आदि की) सुप्रीम कोसिल एक न्यायावादी (Attorney) नियुक्ति करती है जिसका प्रमुख कर्तव्य यह होता है कि साक्षर विभागों द्वारा कानूनों को कार्यान्वित किये जाने की देखभाल करे। सब न्यायावादी सोवियट रूस के महा-न्यायावादी (Attorney General) के नियन्त्रण में अवस्थित हैं किन्तु अन्यथा वे स्वतन्त्र रूप से अपना कार्य करते हैं।

### इकाई-राज्यों की सरकारें

सोवियट रूस के १६ इकाई या घटक राज्यों के नाम, उनकी राजधानियाँ, क्षेत्रफल और जनसंख्या नीचे दी हुई सारिणी में मिलेगी।

| घटक राज्य का नाम      | वर्ग मीलो में | जन संख्या               |
|-----------------------|---------------|-------------------------|
| व उसकी राजधानी        | क्षेत्रफल     | जनसंख्या १७,            |
| रूस का सोवियट सघात्मक |               | १६३६                    |
| समाजवादी प्रजा तंत्र  |               |                         |
| (U S S S. R) „        | (मीस्को)      | ६,३६८,७६८ १०६, २७६, ५०० |
| यूक्रेन, एम, एस, आर   | (कीव)         | १७०,६६८ ३८, ५००, ०००    |
| बाईकोरनियमन „         | (मिस्क)       | ४६०, २२ १७, ४००, ०००    |



|              |   |               |           |           |
|--------------|---|---------------|-----------|-----------|
| एजरबिजान     | ” | (बाकु)        | ३२,६५६    | ३,२०६,७२७ |
| जार्जियन     | ” | (टिफलिस)      | २६,८२५    | ३,५४२,२८६ |
| आर्मीनियम    | ” | (इरीवन)       | १,१५,८०   | १,२८१,५६६ |
| टुर्कमन      | ” | (अश्खाबाद)    | १७१,३८४   | १,२५३,६८५ |
| उजबेक        | ” | (ताशकन्द)     | ६६,३६२    | ६,२८२,४४६ |
| तदजिक        | ” | (स्टैलिनाबाद) | ५५,७४०    | १,४८५,०६१ |
| कजख          | ” | (अल्मा-आटा)   | १,०४७,७६७ | ६,१४५,६३७ |
| किरघिज       | ” | (फ्रुन्ज)     | ७५,६२६    | १,४५६,३०१ |
| एसदोनियन     | ” |               | १८६       | १,१२०,००० |
| लैटवियन      | ” |               | २५,०००    | २,८७६,०७० |
| लियुनियन     | ” |               | २१५,००    | १,६५०,००० |
| फरैलोक्यूनिश | ” |               | १८०००     | ६,०००,००० |
| मोलडेविया    |   | (किशीनेव)     | ३३,८००    | २,२००,००० |

कुल सोवियट रूस का योग ८,१७६,२२८, १६१, ८८८,४४३

सन् १९३६ के शासन-विधान में सगठन, शक्तियों व कर्तव्यों का वर्णन है। साथ साथ उसमें उपराज्यो (Union Republics) व स्वाधीन प्रजातन्त्रो (Autonomous Republics) की शक्तियाँ भी वर्णित हैं। सात सघ प्रजातन्त्र (Union Republics) जिनको हमने उपराज्य भी कहा है सघ के घटक राज्य या उपराज्य हैं। किन्तु उनमें से बहुतो में कई स्वाधीन प्रजातन्त्र हैं और इसलिये वे स्वयं सघ-राज्य के भीतर सघ राज्य हैं। इन सब इकाइयों की सरकारों का सगठन उन्हीं सिद्धांतों पर किया गया है जिनके आधार पर सोवियट रूस की सघ-सरकार का सगठन हुआ है।

इकार्ड राज्यों या उपराज्यों के विधान मंडल—प्रत्येक उपराज्य में एक निजी मुफ्रीम कौंसिल (सोवियट) है जो चार वर्ष के लिये नागरिकों द्वारा निर्वाचित होती है। यह अकेली ही उपराज्य की विधानमंडल है। यह उपराज्य के शासन-विधान को स्वीकार करती और उसमें सोवियट रूस के शासन-विधान की ३६ वीं धारा के अनुसार संशोधन कर सकती है। यह स्वाधीन प्रजातन्त्रों के शासन-विधानों में अपनी सम्मति देती है और उन प्रजातन्त्रों के क्षेत्राधिकार की सीमा निर्धारित करती है। यह धार्मिक योजना को स्वीकार करती और उपराज्य ने वज्रट को गाय करती है। यह उन धर्म-राधियों को क्षमादान देती है जो उस राज्य के न्यायानुषों से दंडित हों।

उपराज्यों की कार्यपालिका सरकारें—उपराज्य की सर्वोच्च प्रशासन-समिति रहने वाली मन्त्रा-संघ-प्रबन्धन परिषद् (Council of People's Commissars) होती है। इनके अधीन ११ शासन विभाग (Commissariats) होते हैं जो इस प्रकार हैं—साघ उद्योग, छोटी मनुष्यों के उद्योग, फाट्ट उद्योग, कृषि, अन्न और पशु, गरमाशी धर्म, आय व्यय, परेनू ध्याहार, परेनू मामले, न्याय, मार्गजनित स्वास्थ्य, मौनिय संगठन और वैदेशिक मामले। यह परिषद् उपराज्य की सुप्रीम कोमिन्स का उत्तरदायी रहती है। कोमिन्स के अध्यक्षता काल में उगता यह कार्य यह परिषद् स्वयं करती है और उगने प्रैमाटियम को उत्तरदायी रहती है।

इस परिषद् में एक गभापति, उपगभापति, राष्ट्रीय योजना समीक्षा का सभापति, १५ शासन विभागों के प्रमुख, भण्डारों (Reserves) की समिति का एक प्रतिनिधि कला-प्रशासन का अध्यक्ष और साघ के शासन-विभागों का एक प्रतिनिधि, इनमें सदस्य होते हैं।

लोक-प्रबन्धक अपने अधीन प्रशासन-विभागों के कार्य का संचालन करते हैं। सोवियट साघ और उपराज्यों के अधिनियमों के आधार पर उन्हीं को पार्यान्वित करने के लिये वे आवश्यक आदेश जारी करते हैं। इनके प्रति-रिक्त वे साघ-लोक प्रबन्धक-परिषद् (People's Commissar of the U. S. S. R.) और उपराज्य-लोक-प्रबन्धक परिषद् के आदेशों का पालन करते हैं।

उपराज्य की लोक-प्रबन्धक-परिषद् स्वाधीन प्रजातन्त्रों के प्रमुखों के प्रातो और प्रदेशों की कार्यपालिका समितियों के निर्णयों की स्थिति और रद्द भी कर सकती है।

१ फरवरी सन् १९४४ को संविधान में एक संशोधन कर साघ की सुप्रीम सोवियट ने उपराज्यों को यह दानित दे दी है कि वे अपनी सुरक्षा के लिये निजी सेना रख सकते हैं और दूसरे राष्ट्रा से स्वयं सम्बन्ध स्थापित कर सकते हैं किन्तु इन विषयों में उन्हें सघ की सुप्रीम सोवियट द्वारा निर्णीत सिद्धांतों के अनुसार ही चलना पड़ता है।

स्वाधीन सोवियट प्रजातन्त्र उपराज्यों की छोटी इकाइयाँ हैं। इनमें एक सुप्रीम कोमिन्स होती है जो इन प्रजातन्त्रों (Autonomous Soviet Socialist Republics) की प्रजा द्वारा चार वर्ग के लिये निर्वाचित होती है। प्रत्येक स्वाधीन प्रजातन्त्र का निजी शासन विधान है जो सोवियट

रूस के शासन-विधान के दृष्ट पर उस प्रदेश की विशेष परिस्थितियों के अनुकूल निर्मित हुआ होता है। प्रजातन्त्र की सुप्रीम कोसिन चुन कर एब प्रैसीडियम और एक लोक-प्रबन्धक-परिषद् का संगठन करती है।

उपराज्यो में प्रात, प्रदेश, स्वाधीन प्रदेश (Autonomous Regions) स्वाधीन प्रजातन्त्र (A. S. S. R.) जिले, रेग्रोन, नगर, ग्राम-क्षेत्र आदि शामिल की इकाइयां होती हैं जिनमें निजी सोवियट शासन प्रबन्ध करती हैं। इन सोवियटों का चुनाव दो वर्ष के लिए होता है। इनका काम यह है कि ये मुख्यवस्था रखने का प्रबन्ध करती हैं। अधिनियमों के पालन का प्रायोजन और नागरिका के अधिकारों की रक्षा की देखभाल करती हैं। ये स्थानीय बजट तैयार करती हैं। ये अपने निर्वाचक श्रमिका को ही नहीं बरन् अपने ऊपर वाली सोवियट को भी उत्तरदायी रहती हैं।

## कम्युनिस्ट पार्टी

पीछे सोवियट शासन प्रणाली का जो वर्णन किया गया है उसका संचालन कम्युनिस्ट पार्टी के हाथ में था फिर भी सरकार और कम्युनिस्ट पार्टी एक नहीं हैं वे एक दूसरे में भिन्न और पृथक हैं।

कम्युनिस्ट पार्टी का कोई भी व्यक्ति सदस्य हो सकता है क्योंकि कम्युनिज्म के सिद्धांतों में राष्ट्रीय, जाति आदि की संकीर्णता को कोई स्थान नहीं दिया गया है। उनका उद्देश्य सारे संसार में श्रमिकों का शासन स्थापित करना है। यह अपनी मूल विचारधारा में राज्यसीमाओं का आदर नहीं करती। उसका तो प्रयत्न ही यही है विश्व मजदूरों को संगठित किया जाय। इतनी व्यापक दृष्टि के होते हुए भी कम्युनिस्ट पार्टी का सदस्य होना बड़ा कठिन काम है। उम्मेदवार को निश्चित समय तक पार्टी की शिक्षा ली पड़ती है। इस शिक्षण के पूरे होने पर भी जानकार व प्रभावशील सदस्यों की सिफारिश में ही वह व्यक्ति सदस्य बनाया जा सकता है। इसके विपरीत पार्टी का छोड़ना बड़ा सरल है केवल अपनी दृष्टि प्रकट करना ही पर्याप्त होता है। समय २ पर पार्टी में से उन व्यक्तियों को निवान दिया जाता है जो निरत्ताही प्रतीत होते हैं क्योंकि या तो कम्युनिज्म सिद्धांत व व्यवहार में उनका विश्वास नहीं रह गया या वे पार्टी के प्रति निष्ठा रहित हो गये होते हैं।

सन् १९३८ के आरम्भ में पार्टी के कुल सदस्यों की संख्या ३० लाख थी। सदस्यों की भर्ती वोगोमीमोन (Comsomol) में होती है। जिनमें १६ और २३ वर्ष की आयु वाले युवा स्त्री पुरुष होते हैं। दस में गोल

घायु में भीतर जाने वाला पावनियम (Pioneers) कहलाते हैं। दस वर्ष की घायु में छोटे घाट वगैरह की घायु तब के ओक्ट्रिहारिस्ट (Octriharists) कहलाते हैं। इस प्रकार पार्टी की ये तीन श्रेणियाँ मिलकर रसाउट मण्डल में गमान प्रतीत होती हैं जिगमें एक में बाद एक धेगुली की पार करना पूर्ण सदस्यता में लिये आवश्यक होता है। कम्युनिस्ट पार्टी और उसकी उपसभाओं की कुल संख्या १२० लाख में ऊपर है।

**पार्टी का अनुशासन**—पार्टी का अनुशासन बड़ा बठोर है और उमका पालन करना बड़ा बठिन है। प्रत्येक सदस्य या उम्मेदवार को पार्टी के हित के लिये अपने वैयक्तिक भावों का बलिदान करना पड़ता है। प्रत्येक सदस्य अपने में उच्च व्यक्ति की छच्छा पर अपने आप को छोड़ देता है और उसकी भाषा का बिना हिचकिचाहट के पालन करता है। सदस्य को जहाँ भेजा जाय वहाँ जाना पड़ता है। भगना बचा हुआ समय वह कम्युनिज्म के सिद्धांतों के प्रचार करने में लगाता है और यदि उनकी रक्षा करने में प्राण की भी बलि देनी पड़े तो उसे उसके लिये तैयार रहना पड़ता है। लगभग सदस्यों में १४ प्रतिशत स्त्रियाँ या बालिकायें हैं।

**कम्युनिज्म के उद्देश्य**—कम्युनिज्म भावम से सामाजिक सिद्धांतों को व्यवहार में लाना चाहती है। वर्गभेद का मिटाना, व्यक्ति के परिश्रम के आधार पर राजनैतिक व सामाजिक अधिकारों को निश्चित करना, पूँजीवाद को मिटा कर उत्पादन व वितरण के सब साधना पर राज्य का स्वामित्व स्थापित करना, यह कम्युनिज्म के उद्देश्य हैं। कम्युनिस्ट पार्टी का जो सदस्य मदिरा आदि मादक द्रव्यों का प्रयोग करता हुआ पाया जाता है या अपने से उच्च अधिकारी व्यक्ति की आज्ञा की अवहेलना करता है, या जो गिरजाघर में जाता है या जो पार्टी के सिद्धान्तों का प्रचार करने में उस्ताह नहीं दिखाता या पूँजीवर्ग को सहायता पहुँचाता है वह पार्टी से निकाल दिया जाता है। दूसरी ओर जो सदस्य पार्टी की सेवा में अपने आपको विख्यात बना लेते हैं उनको विशेष पुरस्कार दिया जाता है। पार्टी के अफसरों को आने जाने का भत्ता रहने का मकान और सवारी के लिये मोटर मिलती है। कम से कम सिद्धांततः व्यवहार की समानता पर अधिक जोर दिया जाता है किन्तु सच तो यह है कि जो कारखानों और फार्मों के अफसर होते हैं उनको अतिरिक्त लाभ का भाग वाट कर अधिक सुविधायें दी जाती हैं। सोवियट रूस की कम्युनिज्म के व्यावहारिक रूप के बारे में जो विविध मत हैं वे एक दूसरे के बहुत विरोधी हैं क्योंकि वहाँ पर जाकर देखने

वालो व लेखको की दृष्टि पक्षपात रहित नहीं होती। मानव स्वभाव ही ऐसा है कि उससे यह आशा रखना कि वह आदर्श का व्यवहार में सच्चा अनुकरण करेगा व्यर्थ है। फिर भी यह लाभ अवश्य है कि पार्टी के दृढ़ संगठन से शासन प्रबन्ध सुव्यवस्थित है।

**पार्टी का संगठन**—पार्टी की सब से छोटी इकाई "सेल" (Cell) होती है जिसमें तीन सदस्य होते हैं। यह किसी गांव या कारखाने में बनाई जा सकती है। यह सेल पार्टी की नीति का प्रचार करके उसे कार्यान्वित करती है। सन् १९२८ में सेलों की कुल संख्या ३६,३२१ थी जिसमें से २५४ प्रतिशत कारखानों में, ५२.७ प्रतिशत गांवों में, १८.५ प्रतिशत अफमरो और उद्योगों में और १८ प्रतिशत शिक्षालयों में थी। पार्टी की जो प्रादेशिक संस्था होती हैं उससे प्रतिनिधियों को ये सेल चुनती हैं। प्रान्तीय व प्रादेशिक संस्थायें ग्रामिण सभ की पार्टी कांग्रेस के लिये अपने प्रतिनिधि चुनती हैं। कांग्रेस साल में दो बार एकत्र होती है। बीच में कांग्रेस से चुनी हुई एक सैन्ट्रल एक्जीक्यूटिव काम चलाती है। सैन्ट्रल कमेटी का सब से प्रभावशाली व्यक्ति सैक्रेटरी-जनरल होता है (आजकल इस पद पर स्टैलिन है)। सन् १९३६ तक यह सैक्रेटरी-जनरल पार्टी पर ही नहीं किंतु सरकार पर भी अपना नियन्त्रण रखता था। यद्यपि पार्टी और सरकार पृथक् हैं फिर भी पार्टी सरकार को पूरी तरह से अपने हाथ में बिये हुये थी। सन् १९३४ की कांग्रेस ने यह प्रस्ताव पास किया कि पार्टी और सरकार का भेद मिटा दिया जाय।

यद्यपि पार्टी के भीतर वाद-विवाद करने व विचार प्रकट करने की स्वतन्त्रता है पर जब एक बार कोई निश्चय हो जाता है तो सब सदस्यों पर वह लागू हो जाता है। जो कोई भी पार्टी के आदेशों की अवहेलना करता है उसे पार्टी से निकाल दिया जाता है या अन्त्य दण्ड दिया जाता है। सारे देश में फैली हुई पार्टी के शाखायें सोवियटों के कार्यों पर दृष्टि रखती हैं जिससे वेग्ल से निबले हुये आदेशों का पालन कराने में सहायता होती है। सन् १९३६ तक सरकार की प्रमुख संस्थायें पिरेमिट के ऊंचे स्तरों पर थी इमलिये कम्युनिस्ट अपने पक्ष के अधिक व्यक्तियों को उन संस्थायों में ही रखने को प्रथम उद्देश्य रखते थे। गाँव और नगरों की सोवियटों में वे ऐसे ही व्यक्तियों से ही सतोष कर लेते थे जो पार्टी के सदस्य न हा परन्तु उगरे कृपा-मान्य हो।

सरकार की वास्तविक नीति ऊपर से ही निश्चित होनी थी और वही कम्युनिस्टों का पूर्ण आधिपत्य था जिसमें कम्युनिस्टों का सरकार पर पूरा

नियंत्रण रहता था। नये रूप में कम्युनिस्ट पार्टी ही प्रेरक बलित है। जहाँ कम्युनिस्ट स्वयं सर्वोच्च नहीं होते यहाँ उनका प्रभाव ही सब कार्य उनके प्रभुत्व ही करता है। प्रत्येक कारगारों में एक 'मान त्रिभुज' पाया जाता है जिसमें कारगारों की नीति निर्दिष्ट करने समय मैनेजर और पैटरी मिनित के प्रतिनिधि के साथ कम्युनिस्ट पार्टी का एक प्रतिनिधि बैठता है।

राज्यनिका की अपने हाथ में करने के पश्चात् कम्युनिस्ट पार्टी ने उन विभिन्न आर्थिक योजनाओं को अपने हाथ में लिया जो गोविन्द रूप के शासन विधान की आर्थिक व राजनैतिक प्रणाली का अङ्ग समझी जाती थीं। इनकी कार्यरूप देने में स्टैलिन और ट्रोट्स्की में विरोध उत्पन्न हुआ। लैलिन की मृत्यु के पश्चात् इन दोनों में से प्रत्येक लेनिनवाद के दृष्टिकोण का मन्वा प्रतिनिधित्व करने का दावा करता था। अन्त में स्टैलिन की ही विजय हुई। ट्रोट्स्की को पार्टी से निकाल दिया गया। स्टैलिन के शासन-प्रयत्न के विरुद्ध गुप्त पद्धति रचे गये किन्तु स्टैलिन ने सब विरोधियों को चुनल दिया।

### पाठ्य-पुस्तक

Batsell, W. R.—Soviet rule in Russia (1939).

Buell, R. L.—New Governments of Europe (Nelson 1934)

Cole, G. D. H. & M. I.—A Guide to modern Politics (Gollancz)

Makeev, & O' Hara—Russia (Modern World Series, Benn 1935)

Mc Cormick A. O.—Communist Russia (William & Norgate).

Select Constitutions of the World pp 211-236.

Statesman Yearbook (Latest Issue).

The Soviet Constitution (London 1945)

Freund, H. A.—Russia from A to Z (Melbourne 1945)

## अध्याय २०

### फ्रांस की सरकार

शासन विधान का इतिहास—इंग्लैंड को छोड़ कर फ्रांस ही एक ऐसा बड़ा देश है जहाँ पार्लियामेंटरी शासन प्रणाली अपनाई गई है। इंग्लैंड के समीप स्थित रहने से यहाँ अंगरेजी सिद्धान्तों व राजनैतिक संस्थाओं का प्रभाव भी अधिक रहा है। इस देश का क्षेत्रफल २१२६५६ वर्ग मील और जनसंख्या सन् १९४६ की जनगणना के अनुसार ४०,५०२,५१३ है। यद्यपि यह प्रजातन्त्र राष्ट्र है किन्तु इसके आधीन विशाल साम्राज्य है जिसका क्षेत्रफल ४,६१७,५७६ वर्ग मील और ६४,६४६,६७५ व्यक्ति इस साम्राज्य में रहते हैं।

फ्रांस को प्रायः राज्यप्रणालियों का प्रयोगशाला कहा गया है। अमेरिका के स्वतन्त्रता युद्ध के पश्चात् जब फ्रांस की सेना वहाँ से फ्रांस को लौट कर आई, तो फ्रांस में एक राजनैतिक हलचल मच गई। उस समय फ्रांस में कोई शासन विधान न था राजा स्वयं ही राज्य सगठन का रचयिता और संचालक था, उसकी इच्छा ही न्याय थी। कुछ तो राजा के अत्याचारी शासन से और कुछ आर्थिक दृष्टि से घबरा कर राजा ने विद्रोह कर दिया जिसका इतना विनाश रूप हो गया कि यह भय था कि फ्रांस की नाति सारे यूरोप के राष्ट्र सगठनों पर अपना प्रभाव डाले बिना न रहेगी। फ्रांस की राजनैतिक समस्या को हल करने का प्रथम प्रयत्न ३ सितम्बर सन् १७९१ के शासन विधान द्वारा किया गया। इससे राजा की स्वेच्छा पर कुछ प्रतिबन्ध लगा दिये गये। यह संविधान थोड़े ही समय तक चल सका। जैकोबिन्स ने २६ जून सन् १७९३ को एक प्रजातन्त्र शासन की स्थापना की किन्तु वह भी अधिक दिन तक न चल सका। इसकी प्रतिप्रिया स्वरूप २२ प्रगस्त सन् १७९५ को एक तीसरा संविधान बनाया गया जिससे विधायिका सत्ता ५०० व्यक्तिों की मिली और वृद्ध पुरुषों की मिली में बिहिन की गई और कार्यकारी सत्ता पाँच सदस्यों की डाइरेक्टरी के मुखों की गई। चार वर्ष बाद

टाइरेक्टर (Directory) ने एक नये मन्त्रिपरिषद् में निरन्तर रहने का प्रयत्न किया। नैपोलियन ने, जो टाइरेक्टर का महत्त्व था, उसी धारणा को अपने हाथ में कर लिया और उसको प्रथम परिषद् (First Council) नियुक्त कर दिया गया। सन् १८०२ में उसे म्यायो स्प में उसी जीवन भर के लिये पूर्ण सत्ता सौंपकर कंसुल (Consul) बना दिया गया। दो वर्ष बाद कंसुलेट (Consulate) के स्थान पर साम्राज्य की स्थापना की गई जिसका नैपोलियन प्रथम सम्राट हुआ। सन् १८१४ में नैपोलियन की पराजय होने के बाद राजसत्ता स्थापित हुई और बोर्जोन वंश का राजा १८ वर्ष मुई राजा बनाया गया। पार्लियामेन्टरी प्रणाली स्थापित की गई जिसमें फ्रांस ने और देशों के समान ही अंग्रेजी देशों की नकल की। डिग्री विधानमण्डल बनाया गया। द्वितीय मंडल में मनोनीत व्यक्ति थे और प्रथम सदन में चुनिंदा मतदाताओं ने निर्वाचित व्यक्ति सदन में थे। महिलाओं के उत्तरदायित्व का सिद्धांत भी स्वीकार कर लिया गया।

द्वितीय प्रजातन्त्र की स्थापना—यह राजनय अधिन समय तक न चल सका। पार्लमें ने अपनी शक्ति को प्रजा के अधिकार कम करके बढ़ाने का विफल प्रयत्न किया। तीन दिन की त्रासि के पनस्वरूप चार्ल्स को सिंहासन छोड़ना पड़ा। बौरन वंश की मता दम प्रकार समाप्त हुई। लुई विलियम सिंहासन पर बैठा पर उसे भी सिंहासन छोड़ कर भागना पड़ा। विद्रोह और फूट से तम आकर सब जनता शान्ति की इच्छा करने लगी। अन्त में १० दिसम्बर सन् १८४८ को प्रजातन्त्र शासन की स्थापना हुई जिसका नेपोलियन का भतीजा प्रथम अध्यक्ष चुना गया। प्रौढ मताधिकार न चुना हुआ एक गृही विधानमण्डल स्थापित करना निश्चय हुआ। इसके पश्चात् राजसत्ता को हथियाने का एक हिसारमक प्रयत्न किया गया। बहुत से राजनीतिज्ञ प्रजा प्रतिनिधि और सेनापति कारावास में डाल दिए गये। एक नया शासन विधान बनाया गया जिसमें प्रेसीडेंट का कार्यकाल बढ़ा कर दम धर्य कर दिया गया और उसको बहुत विस्तृत शक्तियाँ दे दी गईं। सन् १८५२ में फिर एक नया शासन विधान बना जो लोक-निर्णय से दो सप्ताह के भीतर स्वीकृत हुआ। इसके अनुसार नेपोलियन तृतीय सम्राट घोषित कर दिया गया।

साम्राज्य गन्ता अधिक दिन तब न चल सकी। पहले तो युद्ध में विजय होने से फ्रांस का यूरोप में गिकवा जम गया परन्तु अन्त में देश के भीतर नपोलियन से प्रजा असंतुष्ट होने लगी। जर्मनी और फ्रांस के बीच होने



वाले सन् १८७० के युद्ध से फ्रांस के इतिहास में एक नये युग का प्रारम्भ हुआ । जर्मनों ने पेरिस पर अधिकार कर लिया होता यदि उन्हें फ्रांस से भारी रकम न मिली होती । तृतीय नेपोलियन की पराजय के पश्चात् एक नया शासन संविधान बनाया गया । राष्ट्र की रक्षा के लिये एक अस्थायी सरकार बनाई गई और सन् १८७१ की फरवरी में इसका स्थान नेशनल असेम्बली ने लिया ।

इस प्रकार अस्सी वर्ष के समय में ११ शासन-विधानों के अतर्गत फ्रांस का शासन हुआ । प्रजातन्त्र और राजतन्त्र के बीच फ्रांस झूँकता रहा । यद्यपि कोई निश्चित शासन विधान अब भी न था पर पूर्व संविधानों की बची सन्ध्याएँ अब भी कार्य कर रही थीं । नेशनल असेम्बली का यह काम था कि इन बिखरे हुये टुकड़ों को पुनः एक सूत्र में बाँध कर व्यवस्थित करती किन्तु यह निश्चित नहीं था कि असेम्बली को यह अधिकार भी है या नहीं ।

तृतीय प्रजातन्त्र—राजसत्ता के गिरते हुये दिनों में प्रजातन्त्रवादियों ने अपनी शक्ति बढ़ा ली थी । उन्होंने प्रजातन्त्र स्थापित करने का अब दृढ़ निश्चय किया । १८७१ की संधि के पश्चात् शान्ति स्थापित करने और नये शासन विधान बनाने का भारी प्रयत्न किया गया । असेम्बली ने ३१ अगस्त को एक प्रस्ताव पास किया जो राइवट लाँ ( Rivet Law ) के नाम से प्रसिद्ध है । इसके अनुसार एडोल्फ थियर्स प्रेसीडेंट बनाया गया और इसको यह शक्ति दी गई कि वह निर्वाचित असेम्बली को उत्तरदायी मंत्री नियुक्त कर सकता है । पर इस योजना से राजसत्तावादी (Monarchists) सन्तुष्ट न हुये । नेशनल असेम्बली को बाध्य होकर संवैधानिक प्रश्न फिर हाथ में लेना पड़ा । उसकी प्रार्थना पर तीस सदस्यों की एक समिति ने दो विधेयक (Bills) तैयार किये जिनमें दूसरे सदन की स्थापना का प्रस्ताव था और विधायिनी व कार्यकारी शक्तियों की व्याख्या की गई थी । परन्तु इन विधेयकों पर विचार न हो सका । सन् १८७३ के नवम्बर मास में एक नई समिति बनाई गई । इस समिति ने सार्वजनिक शक्तियों के संगठन का एक विधेयक तैयार किया जिसके आधार पर सन् १८७५ का कानून बना । सीनेट का संगठन एक दूसरे संवैधानिक अधिनियम द्वारा स्थिर हुआ । सीनेट राजसत्तावादियों को सन्तुष्ट करने के लिये ही बनाई गई थी ।

फरवरी २४ व २५, १८७५ के दोनों संवैधानिक अधिनियमों को पार करने के पश्चात् दूसरे विषयों की असेम्बली ने अपने हाथ में लिया और जुलाई १९, १८७५ का तीसरा संवैधानिक अधिनियम पार किया । इस प्रकार फ्रांस के

शासन विधान के आधारभूत मूल अधिनियम बने। इनके आधार पर दूसरे अधिनियम बने जिनमें शासन विधान की कार्यान्वित करने की प्रणाली निश्चित की गई। सन् १८३० और १८८८ में दो और कानून पास हुए जिनमें से एक के द्वारा बार्साई की जगह पैरिस की राजधानी बनाया गया क्योंकि प्रजातन्त्रवादी पैरिस की अधिक पसन्द करते थे। सन् १८८४ में नेशनल असेम्बली के दोनों सदनों ने अपनी गवर्नर बेंच में वैधानिक अधिनियमों में गवर्नर करने के प्रश्न पर विचार किया और सन् १८८४ का परिवर्तन करने वाला अधिनियम (Revisory Law of 1884) पास किया। इनके शासन विधान पूरा हो गया। गवर्नर की कार्यान्वित करने वाले अधिनियम भी पास किये गये। ये अधिनियम साधारण अधिनियम और वैधानिक अधिनियमों के मध्य में हैं। ये साधारण नियमों से ऊँची और वैधानिक नियमों से नीची श्रेणी में हैं। इन का गवर्नर सामान्य रीति में हो सकता है। ये शासन विधान के छोटे मोटे विषयों से सम्बन्ध रखते हैं। इनसे आर्गेनिक लास (Organic Laws) के नाम से पुकारा जाता है।

उपर्युक्त वर्णन में यह स्पष्ट है कि फ्रांस का शासन-विधान किसी एक अधिनियम में नहीं मिलता। इनके सिद्धांत समय समय पर पास किये हुए कई अधिनियमों में पाये जाते हैं। फिर भी अंग्रेजी शासन विधान से यह हम बात में भिन्न है कि सब अधिनियमों को एकत्र करने में शासन विधान पूरा प्राप्त हो सकता है किन्तु अंग्रेजी शासन विधान के सिद्धांत पार्लियामेंट के अधिनियमों के अतिरिक्त जो कई अताइसियों के समय में बने हैं, उन अतिरिक्त पर सर्व-साम्य प्रमाणों में बिम्बरे हुये हैं जो किसी भी दशा में विधिवत् पास हुए अधिनियमों से कम मान्य नहीं हैं। फ्रांस के वैधानिक इतिहास की अविच्छिन्नता भी ध्यान देने योग्य है इसलिए यह शासन विधान एक गनाइटी में होने वाले वैधानिक विकास का परिणाम है। इसमें अनेक पुरातन विधानों के प्रमुख सिद्धांत अंग्रेजी के लिये पाये जाते हैं। फ्रांस के विधान पर उस देश में हुई राजनैतिक घातियों की छाप लगी हुई है। यह वह भवन नहीं जिसके प्रत्येक भाग को किसी पूर्व निश्चित ढाँचे पर बनाया गया हो किन्तु यह वह प्राचीन कोटुम्बिक गढ़ी है जिसमें आने वाली पीढ़ियों ने अपनी अपनी रीति के अनुसार कुछ यहाँ कुछ वहाँ भुगार या नवीनता लाई हो। यूरोप के राजनैतिक वातावरण में जो परिवर्तन हुए उनको इसने सहकर अपने आपकी उनके अनुकूल बना लिया है। इस शासन-विधान से फ्रांस में पार्लियामेंटरी डम के प्रजातन्त्र की स्थापना करने का उद्देश्य था। इसको ऐसी असेम्बली ने न बनाया था

जो सविधान निर्माण के लिए ही चुनी गई हो किन्तु फिर भी इसमें परिवर्तन करना कठिन है क्योंकि उसके लिए निश्चित रीति प्रयोग में लानी आवश्यक है। पहले दोनों सदन पृथक् पृथक् यह निर्णय करते थे कि सशोधन आवश्यक है या नहीं। अपेक्षाकृत बहुमत से दोनों में ऐसा निर्णय होने पर दोनों की संयुक्त बैठक में मतों के पूर्णाधिक्य से सशोधन हो सकता था। किन्तु किसी भी सशोधन से सविधान का प्रजातन्त्रात्मक रूप न बदला जा सकता था। यदि ऐसा प्रस्ताव कभी रखा भी जाता तो असेम्बली के सभापति को यह अधिकार था कि वह उसे अस्वीकार कर दे।

### विधानमंडल

सन् १८७५ के शासन सविधान से दो सदनों के स्थापित होने का आयोजन था। एक प्रतिनिधि सदन ( Chamber of Deputies ) कहलाता था और दूसरा ऊपरी सदन ( Upper House ) या सीनेट। सीनेट में ३१४ सदस्य थे जिनमें से २४६ निर्वाचित होते थे। बचे हुए ७५ स्थान, सन् १८७५ के अधिनियम के अनुसार उन व्यक्तियों से भरे जाते थे जिनको दोनों सदन जीवन भर के लिये चुने। किन्तु सन् १८८४ के सशोधन से जीवन-सदस्या की मृत्यु होने पर सामान्य निर्वाचन से उनका स्थान भरा जा सकता था। सीनेट के सदस्यों का मतारक-सम निवाचन करते थे जैसे म्यूनिसिपल परिषद, प्रांत के प्रतिनिधि, प्रांतों के सामान्य काउंसिलर्स आदि इस प्रकार सीनेट के सदस्य अप्रत्यक्ष ( Indirect election ) रूप से प्रजा के प्रतिनिधि होते थे। इसकी अवधि नौ वर्ष थी परन्तु यह कभी समाप्त न होती थी। प्रति तीन वर्ष बाद एक तिहाई सदस्य नये चुने जाते थे। अधिनियम बनाने में सीनेट की वही शक्तियाँ थी जो प्रतिनिधि सदन की थी। मुद्रा विधेयक निचले सदन में ही प्रारम्भ होते थे। सीनेट-मुद्रा विधेयकों में परिवर्तन कर सकती थी परन्तु वह की मात्रा न बढ़ा सकती थी। दोनों सदनों के मतभेदों को मिटाने के लिए दो कमीशन नियुक्त होते थे जो मिल-कर विचार कर सकते थे पर वे पृथक् पृथक् होकर निर्णय करते थे। यदि समझौता न होता था तो प्रस्ताव गिर जाता था। सीनेट की पूर्व स्वीकृति से ही निचले सदन का विघटन हो सकता था। प्रेसिडेंट और मंत्रियों के अभियोगों को सुनने के लिए सीनेट सर्वोच्च न्यायालय के समान कार्य करती थी। राष्ट्र की सुरक्षा भंग करने वाले अपराधियों को भी न्यायालय के समान सीनेट दण्ड देती थी।

प्रतिनिधि सदन ( Chamber of Deputies )—यह प्रथम

सदन था। इंग्लैंड मध्य प्रौढ़ मताधिकार पद्धति में चुने जाते थे। बोर्ड भी निर्वाचक जो २५ वर्ष का हो इस सदन की सदस्यता के लिए उम्मीदवार मठा हो सकता था। राज्यों में व्यक्ति प्रतिनिधि न चुने जा सकते थे। सन् १६२७ के बाद जो पद्धति प्रचलित की गयी अनुसार ७५००० मतधारकों के लिए एक प्रतिनिधि चुना जाता था। देश एक-प्रतिनिधित्व क्षेत्रों (Single-member Constituencies) में बांट दिया जाता था और एक मतधारक को एक मत देने का अधिकार था। सदन का गठनाति प्रत्येक स्पीकर द्वारा था। कामकाज के स्पीकर के समान निष्पक्ष व्यक्ति न होता था। वह अपने पद पर नियुक्त होने के बाद भी अपने पक्ष का सदस्य बना रहता था। और अपने पक्ष को अधिक सुविधायें देता था। स्पीकर एक सक्रियवादी व्यक्ति हो जाता करता था और प्रायः स्पीकर प्रधानमंत्री या प्रेसीडेंट के पद पर पहुँच जाता था। मुद्राधिकार निम्न सदन में ही प्रारम्भ होते थे। अन्य सब विषयों में दोनों सदनों की शक्तियाँ बराबर थी। वे दोनों मिल कर प्रेसीडेंट को चुनते थे और शासन-विधान में संशोधन कर सकते थे।

**कार्य-पालिका**—यद्यपि सन् १८७५ के शासन-विधान से ससदात्मक (Parliamentary) कार्यपालिका अपनाई गई किन्तु राजा के स्थान पर अध्यक्ष या प्रेसीडेंट बनाने का निर्णय हुआ। नेशनल असेम्बली प्रत्येक विधान-मण्डल के दोनों सदनों मिल कर प्रेसीडेंट को चुनते थे। प्रेसीडेंट निश्चित समय तक अपने पद पर बना रहता था। प्रेसीडेंट सधिया करता और उनका अनुसमर्थक (Ratification) करता था किन्तु दोनों सदनों की पूर्ण सम्मति के बिना कुछ की घोषणा न कर सकता था। वह राष्ट्र का अध्यक्ष होता था और इस पद के माते उसका बाहरी रूप से बड़ा आदर, प्रभाव तथा ऐश्वर्य था। किन्तु वास्तव में उसकी कार्यकारी शक्ति मुख्य के बराबर थी।

**मंत्रिपरिषद्**—सन् १८७५ में ही फ्रांस में ससदात्मक कार्यपालिका प्रणाली अपनाई गई। मंत्रियों के सम्बन्ध में शासन-विधान में निम्नलिखित सिद्धांत दिये हुए थे।

(१) प्रेसीडेंट के सब आदेश किसी एक मंत्री के समर्थक-सूचक हस्ताक्षरों से ही कार्यान्वित हो जाते हैं।

(२) मंत्री सरकार की नीति के लिये सामुदायिक रूप से दोनों सदनों को उत्तरदायी होंगे और अपने शासन-विभाग की कार्यवाही के लिये व्यक्तिगत रूप में उत्तरदायी होंगे।

(३) प्रेसीडेंट केवल देशद्रोह का अपराधी हो सकता है।

(४) प्रेसीडेंट अपने सदेश द्वारा ही विधान मंडल से सम्बन्ध स्थापित कर सकता है। यह सदेश सदनों में किसी मंत्री द्वारा पढ़ कर सुनाया जा सकता है।

(५) मंत्री किसी भी सदन में बोल सकता है।

(६) विधानमंडल से पास होकर और किसी मंत्री द्वारा समर्थन-सूचक हस्ताक्षर हो जाने पर विधेयक प्रेसीडेंट द्वारा अधिनियम घोषित किया जा सकता है, यदि एक मास के भीतर प्रेसीडेंट उसे दोनों सदनों द्वारा पुनर्विचार करने के लिये वापस न कर दे। व्यवहार में जब विधानमंडल किसी मंत्री के कार्य की निन्दा करती है तो मन्त्रिमण्डल पद त्याग कर देता है और नये मन्त्रिमण्डल से पुराने मन्त्रिमण्डल के उस मंत्री को बाहर कर दिया जाता है जिसके कारण मन्त्रिमण्डल को पद त्याग करना था। इस प्रथा का कारण यह है कि कोई भी मन्त्रिमण्डल इतना दृढ़ नहीं होता कि वह विधानमंडल के विघटन की प्रार्थना करे। विधानमण्डल इसीलिये अपने निश्चित काल, ४ वर्ष तक कार्य करती रहती है।

संसदात्मक शासन प्रणाली की असफलता—फ्रांस ने ब्रिटिश प्रणाली को अपनाया तो सही पर उसके चलाने में उसे सफलता न हुई। फ्रांस में ब्रिटिश ढंग की मन्त्रिपरिषद् की सफलता के लिये आवश्यक परिस्थिति वर्तमान नहीं। इसके अतिरिक्त कुछ ऐसी बातें भी थी जिनके कारण वे रुढ़ियाँ और प्रथाएँ सर्वमान्य न हो सकी जिनसे फ्रांस की मन्त्रिपरिषद् प्रणाली में स्थिरता आती। फ्रांस की मन्त्रिपरिषद् की अस्थिरता के कई कारण थे।

पहला—इंग्लैंड की तरह फ्रांस में मन्त्रिमण्डल के पद त्याग से शासन नीति में कोई अन्तर न पड़ता था। इंग्लैंड में मन्त्रिपरिषद् अभी पद-त्याग करती थी जब उसकी नीति का हाउस आफ कामन्स में विरोध हो या उसका विघटन किये जान पर नये निर्वाचन में निर्वाचक जनता उसकी नीति से सहमति न होने के कारण उनके पक्ष के बहुसंख्यक प्रतिनिधि न चुने। ऐसा असमर्थन होने से नया मन्त्रिमण्डल स्थान ग्रहण करता था और नये मन्त्रिमण्डल का बनना इस बात का स्पष्ट निर्देश था कि शासन नीति में परिवर्तन हो गया। किंतु फ्रांस में मन्त्रिपरिषद् में इतना बल नहीं था कि वह अपनी नीति की विवेक पूर्णता की दिखलाने के लिये सदन का विघटन करा कर जनता से समर्थन की प्रार्थना करे।

दूसरा—मन्त्रिपरिषद् अपनी नीति को कार्यान्वित करने वाले कानूनों के बनाने में निम्नले सदन के सम्मेलन पर निर्भर रहती थी। मन्त्रिपरिषद्

प्राग जो विप्रेत्य भी गदन में विचारार्थ प्रस्तुत होता था वह हम कभीमत की राग के लिये भेजा जाता था। हम कभीमत में प्राय (गदन में कई राजनीतिज्ञ पक्षों के होते के कारण) मन्त्रिपरिषद् के विरोधी हो होते थे, जो परिषद् की योजना में हमना परिवर्तन करने का प्रयत्न करने थे कि परिषद् स्वयं ही उग योजना की अस्वीकृति चाहने लगती थी जिससे परिषद् पदत्याग करके और कई परिषद् बने।

सोमरा—मन्त्रिपरिषद् प्रायः नीति पर निश्चय करने की शक्ति न रखती थी। मन्त्रिपरिषद् में हमनी शक्ति न थी कि यह गदन का विघटन कर सके। इसलिये विरोधी पक्ष को सामान्य निर्वाचन होने पर अपनी मद-स्वना होने का डर न रहता था। वे प्रायः प्रस्तावों में बिना किसी डर के राशीपत्र करने थे, जिनसे परिषद् को ऐसी प्रायिक स्थिति में काम करना पड़ता था जो उसको सुविधाजनक या उसकी इच्छा के अनुकूल न होती थी। परिषद् इसलिए स्वयं भी पदत्याग कर अपने पुनर्गठन का अवसर देना करती थी जिनसे विरोधी पक्ष के अग्रियों को कई परिषद् में शामिल कर विरोध कम किया जा सके।

चौथा—संसदात्मक प्रणाली में यह देखा गया है कि दो राजनैतिक पक्षों का होना ही उमे सफर बना सकता है। फ्रांस की लोकसभा में निर्वाचन पद्धति के कारण दो से अधिक राजनैतिक पक्ष बनने का अवसर रहता था जिसका परिणाम यह होता था कि कोई भी पक्ष इतना शक्तिशाली न रहता था जो एक मुदुद स्यायी मन्त्रिपरिषद् बना सके। प्राय विरोधी नीति और कार्यक्रम वाले पक्षों की मिली जुली सरकार बनती थी जो अधिक दिन तक न चल सकती थी।

पाँचवा—इंग्लैंड में पार्लियामेंट के सदस्यों को प्रश्न द्वारा सूचना प्राप्त करने का अधिकार है परन्तु यह अधिकार केवल सूचना प्राप्त करने तक ही सीमित है। मन्त्रिमंडल यदि चाहे तो किसी प्रश्न का उत्तर देने से मना कर सकता है। किन्तु फ्रांस में सरकार के प्रश्न केवल सूचना ही प्राप्त करने के लिये न किये जाते थे किन्तु उनके द्वारा सरकार की नीति पर भी विचार करने का प्रयत्न किया जाता था। यदि सरकार का उत्तर सतोषजनक न समझा जाता था तो उस पर वाद विवाद होता था, मत लिये जाने थे और यदि सदन सरकार के उत्तर से इस मत प्रकाशन द्वारा अनुरोध प्रकट करता था तो परिषद् पद त्याग कर देती थी।

छठा—फ्रांस की मन्त्रिपरिषद् में सामुदायिक उत्तरदायित्व न होता

था । विभिन्न राजनैतिक पक्षों में से लिये जाने के कारण मन्त्रियों से यह आशा करना व्यर्थ था कि वे सदन में एक दूसरे का समर्थन करते । एक्य-भाव का अभाव इसलिये न था कि उनमें पारस्परिक द्वेष रहता था किन्तु बात यह थी कि ऐसी सस्था से दृष्टिकोण की एकता न हो सकती थी और उद्देश्य भी प्रत्येक मन्त्री का एक न होता था । इसलिये यह स्वाभाविक था कि मन्त्रिमण्डल को फोड़ने का कोई न कोई वहाना सरलता से ही मिल जाता था ।

उपर्युक्त कारण वश फ्रांस मन्त्रिमण्डल अचिरजीवी रहता था । सन् १८७५ के पदचात् ४३ वर्ष के समय में ६४ मन्त्रिमण्डल बने अर्थात् मन्त्रिमण्डल की औसतन अवधि ६३ मास रही । सन् १९२६-१९३८ के बीच में अर्थात् १२ साल में २४ मन्त्रिमण्डल बने । इंग्लैंड में उतने ही समय में केवल ५ मन्त्रिपरिषदें बनीं ।

फ्रांस के चतुर्थ प्रजातन्त्र का शासन-विधान—सन् १९४० में तृतीय प्रजातन्त्र की करारी हार हुई । अगले चार वर्षों में फ्रांस का शासन जर्मनी के अधिकार में रहा यद्यपि मार्शल पेटा की विची (Vichy) सरकार को कार्य करने की थोड़ी सी स्वतन्त्रता अवश्य थी । जनरल डी गाले ने यह घोषणा की कि वे फ्रांस के बाहर से जर्मनी के विरुद्ध युद्ध करेंगे । इस उद्देश्य में एलजिअर्स में फ्रांस की राष्ट्रीय स्वतन्त्रता की एक समिति बनाई गई । सन् १८४३ में परामर्श देने वाली एक परिषद् बनाई गई जिसमें सब पूर्व राजनैतिक पक्षा के प्रतिनिधि सदस्य बनाये गये । यह फ्रांस की सकट-कालीन सरकार थी । सन् १९४४ में यह सरकार एलजियर्स से पेरिस आ गई । परामर्शदात्री परिषद् के सदस्यों की संख्या बढ़ा दी गई । सन् १९४५ के अक्टूबर मास की २५ तारीख को विधान-परिषद् के सदस्यों का चुनाव हुआ । इस परिषद् को एक नये संविधान के बनाने का काम सौंपा गया । साथ साथ परामर्शदात्री परिषद् की शक्ति की सीमा भी निर्धारित कर दी गई । संविधान परिषद् में समाजवादियों की संख्या अधिक थी । सन् १९४६ की १९ अप्रैल को २४६ विरोधी और ३०६ पक्षवाले मतों से नया संविधान स्वीकृत हो गया । किन्तु जब यह शासन विधान लोक निर्णय के लिये रखा गया तो उसके पक्ष में ८,६००,००० और विरोध में १,००,००,००० मत आये जिससे यह संविधान अस्वीकृत हो गया । एक दूसरी विधान-परिषद् बुलाई गई और दूसरा संविधान बनाने का काम सौंपा गया । अक्टूबर १३ सन् १९४६ को दस द्वितीय विधान परिषद् द्वारा तैयार किया हुआ सामन विधान स्वीकृत हुआ । इस संविधान के पक्ष में ६०,००,०००, और विरोध में

७०,००,००० मत पाये । इस मतविधान के अन्तर्गत प्राग के चतुर्थ प्रजापत शासन का श्रीगणेश हुआ । अतः यह आन्दोलन के शासन विधान में जो विशेष ध्यान देने योग्य अन्तर है वह पार्लियामेंट के गणराज के सम्बन्ध में है । पहले मतविधान में एक मतन की पार्लियामेंट थी, उस नये मतविधान में दो मतन का आयोजन किया है । पहले मतविधान में विधान के मूल मसौदों पर लोकनिर्णय आयोजन का बिन्दु नये मतविधान में बिना लोकनिर्णय के भी विधान-समोचन सम्भव है । दोनों मतविधानों में प्रेसीडेंट की शक्तियों के सम्बन्ध में भी भारी अन्तर है । नये मतविधान में पूर्व मतविधान में दिये दूधे मूना-धियारी को कम कर दिया गया है ।

शासन-विधान के सिद्धान्त—सन् १९८६ का प्राग का शासन-विधान एक विचित्र ढंग का है । इसकी प्रस्तावना में ही उन सिद्धान्तों की जिन पर यह बनाया गया है घोषणा कर दी गई है और उनमें नागरिकों के रक्षित अधिकारों का भी उल्लेख कर दिया गया है । यह मनुष्य की व नागरिकों की स्वतन्त्रता की घोषणा करता है । इसमें कहा गया है कि प्रत्येक मनुष्य के, चाहे वह किसी जाति, धर्म या सम्प्रदाय का हो, कुछ पुनीत अधिकार हैं जो दूसरे को लीने नहीं जा सकते । प्रत्येक व्यक्ति का यह कर्तव्य है कि वह काम करे और यह अधिकार है कि उसे जीविका का साधन दिलाया जाय । प्रत्येक व्यक्ति किसी भी मजदूर सभ का सदस्य होने के लिए स्वतन्त्र है और उस सभ द्वारा प्राप्त सुविधाओं व अधिकारों का भोग करने के लिए तन्त्रहीन है । मजदूरों को कानून की सीमा के अन्तर्गत हस्तान करने का अधिकार है वे सामुदायिक हन से अपनी मजदूरी आदि का सौदा करने के लिए स्वतन्त्र है । अपाहिज व अनाथ व्यक्ति समाज से भरण-पोषण के साधन ले सकते हैं । सब बच्चा व युवा पुरुषों को व्यावसायिक शिक्षण व सस्वृति का ज्ञान प्राप्त करने का समान अधिकार है । मतविधान सब को, विशेष कर बच्चों माताओं और बुढ़ा को, स्वास्थ्य, जीविका, विश्राम व अवकाश प्राप्त कराने का कर्त्तव्य करता है । स्त्रियों को पुरुषों के समान ही अधिकार दे दिये गये हैं ।

अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में शासन विधान में यह कहा गया है कि पारस्परिकता के आधार पर फास शान्ति के लिये अपनी सर्वोच्च शक्ति पर अकुसल करने को तैयार है ।

मतविधान में यह कहा गया है कि प्राग एक प्रजातन्त्रात्मक गणराज्य है । 'स्वतन्त्रता, समानता व भिन्नता' यह इसका मूलमन्त्र है "जनता डार



जनता के लिये जनता की सरकार" यह इसका सिद्धांत है। राष्ट्र की सर्वोच्च सत्ता फ्रांस की जनता में विहित है। इस सत्ता को वैधानिक मामलों में जनता अपने प्रतिनिधियों द्वारा या लोक निर्णय द्वारा कार्यान्वित करती है। दूसरे मामलों में जनसत्ता नेशनल असेम्बली में प्रौढ मताधिकार के आधार पर प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा ( गुप्त शलाका से ) चुने हुए प्रजा के प्रतिनिधियों से कार्यान्वित होगी। फ्रांस के सब नागरिक (स्त्री या पुरुष) जो प्रौढावस्था में पहुँच चुके हों और नागरिक अधिकार से वंचित न हों, वे निर्वाचन में भाग ले सकते हैं।

### विधानमण्डल

नये प्रजातन्त्रात्मक शासन में पार्लियामेंट व्यवस्थापन कार्य करती है। इस पार्लियामेंट के दो सदन हैं, एक नेशनल असेम्बली और दूसरा प्रजातन्त्र की कौंसिल कहलाता है। दोनों सदनों के प्रतिनिधि प्रादेशिक आधार पर चुने जाते हैं। नेशनल असेम्बली अर्थात् लोक सभा प्रौढ मताधिकार से चुनी जाती है, कौंसिल जो दूसरा या ऊपरी सदन है अप्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा प्रांतीय निर्वाचन सभों द्वारा चुनी जाती है।

\* असेम्बली का कार्यकाल, इसकी निर्वाचन-पद्धति और अन्य सम्बन्धित बातें अधिनियम द्वारा निश्चित होती हैं। कौंसिल के सदस्यों की अवधि छ साल है। आधे सदस्य प्रति तीन वर्ष बाद हट जाते हैं और नये सदस्य चुने जाते हैं। नेशनल असेम्बली भी अनुपाती प्रतिनिधिक प्रणाली से कौंसिल के कुल सदस्यों के छठे भाग के बराबर सदस्यों को चुनती है। कौंसिल के सदस्यों की कुल संख्या नेशनल असेम्बली के कुल सदस्यों की कुल संख्या के एक तिहाई से कम और आधे से अधिक नहीं हो सकती।

प्रत्येक सदन अपने सदस्यों के चुनाव के बंध अवैध होने के सम्बन्ध में और उनकी योग्यता के सम्बन्ध में पृथक् पृथक् निर्णय करता है।

५ अक्टूबर सन् १९४६ को संविधान परिषद् ने एक अधिनियम बनाया जिसके अनुसार नेशनल असेम्बली के सदस्यों की संख्या ६१९ निर्धारित की गई। ( फ्रांस के ५४४, ऐलजियर्स के ३० और समुद्रपार के प्रदेशों के ४५ प्रतिनिधि निश्चित किये गये )। पहला निर्वाचन १० नवम्बर १९४८ को हुआ। प्रत्येक पक्ष को अपनी लिस्ट से वोटों के अनुपात में सदस्य मिले। कौंसिल के सदस्यों की कुल संख्या ३० निर्धारित की गई जिनमें फ्रांस के २५५, ऐलजियर्स के १४ और समुद्रपार प्रदेशों के ५१ सदस्य दिये गये।

कीमिन का प्रथम निर्वाचन मध्य १८८८ में हुआ। दोनों सदनों की बैठकें साथ साथ होती हैं। नेशनल असेम्बली अपनी वार्षिक बैठक प्रति वर्ष जनवरी में दूसरे मंगलवार को आरम्भ करती है, बैठक में जनता दर्शक की तरह जा सकती है किन्तु आवश्यकता पड़ने पर मूल बैठकें भी हो सकती हैं। दोनों सदन मध्य बैठक में प्रेसीडेंट का चुनाव करने हैं।

सदस्यों के अधिकार और उनको प्राप्त विशेष सुविधाय—जंगल प्रजातियों में घेरे ही पांग में व्यवस्थापकों की कुछ अधिकार और विशेष सुविधायें प्राप्त हैं। पार्लियामेंट में भीतर उन्हें ब्रॉन्ज की पूर्ण स्थापना है। अपने भाषण में वही हुई किसी बात पर या अपने तर्क का बालन करने हुए अपने मत प्रकट करने पर न उन्हें दण्ड पड़ा जा सकता है न उन पर मुकदमा चलाया जा सकता है, न उन्हें दण्ड दिया जा सकता है। बिना सदन की अनुमति के उगरे किसी सदस्य को पार्लियामेंट के मंच में किसी अपराध के विषे पकड़ा नहीं जा सकता। पार्लियामेंट के सदस्यों को बालून से निश्चित भत्ता मिलता है। कोई भी व्यक्ति दोनों सदनों का एक ही समय में सदस्य नहीं हो सकता न पार्लियामेंट का कोई सदस्य एक ही समय पार्लियामेंट का और आर्थिक परिषद् या प्राग की असेम्बली का सदस्य रह सकता है।

सदनों का व्यावहारिक रूप—दोनों सदन वार्षिक बैठक के आरम्भ में ही अनुपानी प्रतिनिधिक प्रणाली से सचिव का चुनाव कर लेते हैं। सचिव में विभिन्न राजनैतिक पक्षों के प्रतिनिधि पदा की गर्या के अनुसार छा जाने हैं। प्रेसीडेंट पार्लियामेंट का चुनाव है। प्रधानमंत्री या नेशनल असेम्बली के एक निहाई सदस्य बैठक होने की माग कर सकते हैं। नेशनल असेम्बली लोकप्रिय होने से कौंसिल से अधिक शक्तिशाली है। अधिनियमों का निर्णय नेशनल असेम्बली ही कर सकती है यह अपनी इस शक्ति का दूसरे किसी सत्या की नहीं मौप सकती। प्रधानमंत्री और पार्लियामेंट के सदस्य प्रस्तावों व योजनाओं को पार्लियामेंट के सम्मुख रख सकते हैं। कौंसिल अधिनियमों को दुहराने वाला सदन है यह केवल अधिनियमों के उनने में देर लगा सकता है। कौंसिल के सदस्य भी कीमिन में योजनाओं का प्रस्ताव कर सकते हैं। प्रस्ताव के होने के बाद ये योजनाएँ कीमिन के सचिवालय में जमा हो जाती हैं। और फिर वहाँ से वे नेशनल असेम्बली के सचिवालय को भेज दी जाती हैं। जिन विधेयकों का प्रस्ताव असेम्बली के प्रतिनिधि करते हैं वे भी असेम्बली के सचिवालय में जमा हो जाते हैं।

इन जमा किये हुये या कौंसिल के सचिवालय से भेजे हुये प्रस्तावों पर असेम्बली से नियुक्त समितिया विचार करनी हैं। जब कोई योजना असेम्बली में स्वीकार हो जाती है तब वह कौंसिल में भेज दी जाती है। कौंसिल को इस योजना पर अपनी राय दो मास के भीतर देनी पड़ती है। वजट के लिये दो मास का यह समय इतना घटाया जा सकता है कि वह उस समय से अधिक न हो जो असेम्बली ने वजट पर विचार करने और पार (पास) करने में लगाया हो। आवश्यकता पड़ने पर नेशनल असेम्बली किसी अन्य आवश्यक विषय में भी कौंसिल के विचारार्थ दो मास के समय को घटा सकती है। यदि निश्चित समय के भीतर कौंसिल अपनी राय नहीं दे पाती तो नेशनल असेम्बली ने लिमिट रूप में विषेयक पास हो चुकता है उसी रूप में कानून घोषित कर दिया जाता है।

यदि कौंसिल योजना से सहमत नहीं होती और सशोधनों का सुझाव पास करती है तो नेशनल असेम्बली योजना पर पुनर्विचार करती है और ऐसा करने में कौंसिल के सशोधनों पर ध्यान रखती है। उसके पश्चात् उस योजना पर खुले तौर पर मत लिया जाता है और कुल सदस्यों के बहुमत से ही वह योजना पास हो सकती है।

राज्यकोष पर असेम्बली का पूरा अधिकार रहता है। असेम्बली में ही वजट के प्रस्ताव रखे जा सकते हैं। इन प्रस्तावों में आय व्यय के अतिरिक्त और कोई विषय नहीं रह सकता, नेशनल असेम्बली आय-व्यय के हिसाब पर हिमावी न्यायालय (Account Courts) के द्वारा नियंत्रण करती है। सामान्य क्षमादान पार्लियामेंट द्वारा बनाये हुये कानून से ही दिया जा सकता है।

**आर्थिक परिपद्—**फ्रांस के शासन-विधान पर उन समाजवादी प्रवृत्तियों की छाप लगी हुई है जो पिछले बीस साल में फ्रांस की राजनीति में प्रमुखतया दृष्टिगोचर होती रही हैं। शासन विधान में एक आर्थिक परिपद् के स्थापित करने का आयाजन है, इस परिपद् के वही कर्तव्य है जो जर्मनी में वेइमार (Weimar) शासन-विधान के अन्तर्गत स्थापित राष्ट्रीय-आर्थिक परिपद् (National Economic Council) के कर्तव्य थे। फ्रांस की आर्थिक परिपद् की क्या शक्ति होगी यह साधारण कानून में निश्चित हो सकता है। जर्मनी की परिपद् की शक्तियाँ संविधान द्वारा ही निश्चित थी। फ्रांस की आर्थिक-परिपद् परामर्श देने वाली संस्था है जो उसके क्षेत्र में पड़ने वाली अधिनियम योजनाओं की प्रतीक्षा करती है और उनके पास होने के पूर्व उनके



(६) केन्द्रीय शासन के अध्यक्षों, (७) सामान्य अफसरों और, (८) विदेशों में सरकार के प्रतिनिधियों की नियुक्ति करता है।

• प्रेसीडेंट और विधानमंडल—राज्य का अध्यक्ष होने से प्रेसीडेंट विधानमंडल द्वारा पास किये हुये विधेयकों को घोषित कर कानून का रूप देता है, यह घोषणा असेम्बली से विधेयक के प्राप्ति होने के दस दिन के भीतर करनी पड़ती है। यदि आवश्यक हो तो असेम्बली इस समय को घटा कर पांच दिन कर सकती है। प्रेसीडेंट यदि चाहे तो इस समय के भीतर असेम्बली से विधेयक पर पुनर्विचार करने के लिये कह सकता है। यदि प्रेसीडेंट न घोषणा करे और न पुनर्विचार के लिये विधेयक को वापस करे तो असेम्बली का सभापति इसकी घोषणा कर इसे कानून का रूप देता है। प्रेसीडेंट नेशनल असेम्बली को सदेश भेज कर उसे अपने विचारों से सूचित कर सकता है।

प्रेसीडेंट संविधानिक अध्यक्ष है—यह निस्सन्देह ठीक है कि तृतीय प्रजातंत्र की अपेक्षा चतुर्थ प्रजातंत्र में प्रेसीडेंट की शक्तियाँ कहीं अधिक हैं परन्तु फिर भी ये अमेरिका के प्रेसीडेंट की शक्तियों से बहुत कम हैं क्योंकि प्रेसीडेंट का कोई भी आदेश बंध नहीं समझा जाता यदि उसपर प्रधानमंत्री या किसी मंत्री के हस्ताक्षर नहीं होने। इससे स्पष्ट है कि वह केवल एक वैधानिक अध्यक्ष है जो मंत्रिपरिषद् की सलाह से कार्य करता है।

मंत्रिपरिषद्—वास्तविक शासन शक्ति मंत्रिपरिषद् के पास रहती है जो विधानमंडल अर्थात् असेम्बली को उत्तरदायी है। परिषद् बनाने का ढंग यहाँ अन्य ससदात्मक राज्यों में सामान्य तया अपनाये जाने वाले ढंग से भिन्न है। शासन विधान के ४५ वे अनुच्छेद में कहा गया है कि “प्रत्येक विधानमंडल के कार्यारम्भ होने पर रीत्यानुसार सलाह लेकर प्रेसीडेंट प्रधान-मंत्री नियुक्त करेगा”। दृढ़ मंत्रिपरिषद् बनाने के उद्देश्य से परिषद् बनाने से पूर्व प्रधानमंत्री नेशनल असेम्बली का विश्वास एक निश्चित विश्वास प्रस्ताव द्वारा प्राप्ति कर लेता है। यदि प्रतिनिधि पूर्ण सताधिक्य से प्रधान-मंत्री में अपना विश्वास प्राप्त करने में तो प्रधानमंत्री अपने मित्र मंत्रियों को चुनना आरम्भ करता है और उनके नाम प्रेसीडेंट के सामने प्रस्तुत करता है जो अपने आदेश से उन्हें घोषित कर देता है।

प्रधान मंत्री की शक्तियाँ—प्रधान मंत्री कुछ विशेष शक्तियों का उप-भोग करता है। विधान-मंडल में पाए हुये मंत्र अधिनियमों की कार्यान्वित करने का यह प्रबन्ध करता है। कुछ अफसरों को छोड़कर जिनकी नियुक्ति प्रेसीडेंट

करता है, बने हुए सब धन्यगरी को (नागरिकों के ) प्रधान मंत्री नियुक्त करता है । प्रधानमंत्री नेता के गवर्नर का प्रत्यक्ष करता है और सुरक्षा की योजनाओं को कार्यान्वित करने का आदेश देकर प्रवृत्त करता है । किन्तु एक विषय साफ यह है कि इन सब कार्यों के सम्बन्ध में प्रधान मंत्री जो आदेश देता है उन पर किसी गवर्नर के समर्थन सूचना इत्यादि होगा आवश्यक है । ऐसी प्रणाली में समझाया गया गवर्नर मण्डली में प्रचलित नहीं है । संवैधानिक दृष्टि से प्रायः प्रधान मंत्री का वह अन्य देशों के प्रधान मंत्री से ऊँचा है ।

**मंत्रिपरिषद् और विधानमंडल—**मंत्रिपरिषद् और मंत्रियों के उत्तरदायित्व का एक मंत्रिपरिषद् द्वारा निश्चित है । वे नेशनल एसेम्बली को (कौंसिल को नहीं) परिषद् की सामान्य नीति के लिए सामुदायिक रूप से उत्तरदायी हैं और अपने संवैधानिक कार्यों के लिए व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी रहते हैं । प्रधानमंत्री मंत्रिपरिषद् की सलाह में सभी भी निश्चित प्रस्ताव द्वारा अपने प्रति नेशनल एसेम्बली के विधान की परीक्षा कर सकता है । एसेम्बली का प्रविष्टिपूर्ण पूर्णतयाधिकार (Absolute Majority) से ही मान्य ठहराया जा सकता है । पूरे एक दिन तक अपने पास रखने के पश्चात् यदि नेशनल एसेम्बली मंत्रिमंडल की निन्दा करने वाला प्रस्ताव पास कर दे तो मंत्रिमंडल पदत्याग कर देता है । नेशनल एसेम्बली के सदस्यों का निर्वाचन अनुपाती प्रतिनिधित्व-प्रणाली से होता है जिससे प्रत्येक राजनैतिक पक्ष या कुछ न कुछ प्रतिनिधि निर्वाचित हो ही जाते हैं । इस प्रकार एसेम्बली में कई राजनैतिक पक्ष या समूह रहते हैं । इन पक्षों की अनेकता के कारण ही तीसरे प्रजातंत्र में मंत्रिपरिषद् स्थिर रह पाती थी । किन्तु अनुसूचित प्रजातंत्र की परिषद् में स्थिरता लाने के लिए संविधान द्वारा यह आयोजन कर दिया गया है कि यदि १८ मास के भीतर दो बार मंत्रिपरिषद् पर गवर्नर आवे तो परिषद् प्रेसीडेंट की समिति से एसेम्बली का विघटन करा सकती है । विघटन का निर्णय प्रेसीडेंट के आदेश से होता है । एसेम्बली के विघटन हो जाने पर प्रधानमंत्री व गृहमंत्री को छोटकर परिषद् के सब मंत्री सामान्य वाम चलाने के लिए अपने पक्ष पर स्थित रहते हैं । इस अन्तरिम काल के लिए प्रेसीडेंट एसेम्बली के सभापति को प्रधानमंत्री नियुक्त कर देता है । यह प्रधानमंत्री एसेम्बली के सचिवालय (Secretariat) की सलाह से किसी मंत्री को गृहमंत्री बनाना है । विघटन हो जाने के पश्चात् कम से कम २० और अधिक से अधिक ३० दिन के भीतर नई एसेम्बली निर्वाचित हो जाती है और सामान्य निर्वाचन के पश्चात् तीसरे मंगलवार को अपनी बैठक करती है ।

मंत्रियों के दोनों सदनों में उपस्थित रहने और बोलने का अधिकार रहता है। प्रधानमंत्री अपनी शक्तियों को किसी अन्य मंत्री के सुपुर्द कर सकता है। मृत्यु होने से प्रधानमंत्री का स्थान रिक्त होने पर परिपक्व अपने में से किसी को प्रधानमंत्री नियुक्त कर देती है। यह व्यक्ति नये प्रेसीडेंट द्वारा प्रधानमंत्री के नियुक्त होने तक प्रधानमंत्री का काम करता रहता है।

प्रेसीडेंट और मंत्री अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी रहते हैं। ४२ वें अनुच्छेद के अनुसार प्रेसीडेंट पर देशद्रोह का अभियोग लगाया जा सकता है। इस अभियोग का प्रस्ताव नेशनल असेम्बली द्वारा पास होना चाहिये। उसके पश्चात् हाई कोर्ट उस अभियोग की परीक्षा करती है। यह हाई कोर्ट इस काम के लिए नये विधानमंडल की प्रथम बैठक में ही निर्वाचित कर दी जाती है। मंत्री भी अपने कर्तव्य का पालन करने हुए जो अपराध कर बैठें उसके लिए दण्ड के भागी हो सकते हैं। असेम्बली ही गुप्त शलाका द्वारा और पूर्ण मताधिक्य से यह निश्चय करती है कि प्रेसीडेंट या मंत्रियों पर देशद्रोह या अन्य किसी अपराध का अभियोग लगाने पर उसकी जांच की जाय या नही।

## शासन-विधान का संशोधन

संविधान में उसके सुधार की रीति स्पष्टतया निश्चित कर दी गई है। संशोधन कार्य में दो प्रतिबन्ध लगाये गये हैं। एक यह कि 'प्रजातन्त्रात्मक गणराज्य का रूप संविधान संशोधन में नहीं बदला जा सकता। दूसरा कौंसिल के प्रतिपक्ष के सम्मन्ध में कोई भी संशोधन का प्रस्ताव तब तक स्वीकृत नहीं हो सकता जब तक कि उस प्रस्ताव से कौंसिल सहमत न हो या जब तक उस पर लोक निर्णय न लिया गया हो। जब तक फ्रांस की राष्ट्रीय भूमि पर विदेशी सैन्य रहे तब तक संविधान संशोधन की कोई कार्यवाही न प्रारम्भ की जा सकती है न जारी रखी जा सकती है।

उपर्युक्त प्रतिबन्धों के अन्तर्गत सामान्य विधान का संशोधन इस प्रकार हो सकता है। प्रथम नेशनल असेम्बली इस विषय का प्रस्ताव पास करती है जो पूर्णमताधिक्य से ही पास हो सकता है। इस प्रस्ताव में संशोधन के उद्देश्य का उल्लेख होता है। पास हो जाने के बाद यह प्रस्ताव कौंसिल को भेज दिया जाता है। यदि कौंसिल में भी वह प्रस्ताव पूर्णमताधिक्य में स्वीकृत हो जाता है या रखावार न होने पर असेम्बली पूर्ववत् पुनः उसे पास कर देती है तो असेम्बली उस संशोधन का मसविदा तैयार करती है। विधान संशोधन

के विधेयक (Bill) को पार्लियामेंट सामान्य विधेयकों के समान विचार करने के लक्ष्य पर लागू कर सकते हैं। लागू हो जाने के बाद यह लोक निर्माण के लिये रखा जाता है। यह गरीबों को लोक निर्माण के लिये नहीं रखा जाता है यदि (१) प्रतीय बालन में घोषित उद्देश्य-निर्माण मन्त्रालय के पास पर दे या (२) दोनों सदनों में ३/५ के मन्त्रालय के यह स्वीकृत हुआ हो। इसमें स्पष्ट है कि प्रांग के मन्त्रालय का गरीबों पर अधिकार अधिक है पर होता है जिसमें इसका गरीबों के लिये अधिक है। इन दोनों अधिनियमों को छोड़ कर गरीबों के लिये लोक-निर्माण आवश्यक होने के लक्ष्य पर प्रजा का नियन्त्रण रहता है।

प्रांग में एक संघानित समिति भी है जिसका सम्पादन प्रेसीडेंट होता है और प्रेसीडेंट के प्रतिरिक्त नेशनल बोर्ड्स की सम्पादन, कोमिन का सम्पादन और १० अन्य व्यक्ति सदस्य होते हैं। इन दस में के मात को प्रेसीडेंट की पुनर्ती है और ३ सदस्यों को कोमिन। ये दस सदस्य पार्लियामेंट के सदस्य न होने चाहिये। इनका निर्वाचन अनुपाती प्रतिनिधित्व प्रणाली से होता है। इस समिति का यह काम है कि किसी अधिनियम के पास होने पर यह निश्चय करे कि उस अधिनियम से सामान्य विधान का संशोधन होता है या नहीं, यदि उस अधिनियम के पास जाने के विधान संशोधन होता हो तो विधिपूर्वक संशोधन होते समय तब उस अधिनियम को घोषणा नहीं की जाती।

दूसरे राष्ट्रों में जो संधियाँ की जाती हैं वे अनुसमर्थित होकर प्रवा-  
शित होने पर राष्ट्र के कानून के समान लागू होती हैं चाहे वे राष्ट्र के अन्य कानूनों के विरुद्ध हों। उनको लागू करने के लिये उन्हें स्वीकार करने के प्रतिरिक्त किसी और अधिनियम को बनाने की आवश्यकता नहीं होती। अन्तर-राष्ट्रीय संगठन वाली व मुद्रात वाली संधि, व्यापारिक सम्झौते और वे संधियाँ जिनको कार्यान्वित करने में राज्यकोष से धन व्यय करना पड़े, या जिनका प्राप्त के नागरिकों के मान पर दूसरे राष्ट्रों में प्रभाव पड़ता हो, वे संधियाँ जिनका प्रभाव राष्ट्रीय कानूनों पर पड़ता हो या जिनसे राष्ट्र की भूमि दूसरों को दी जाती हो, या उसमें वृद्धि होती हो, वे सब सब तक लागू नहीं होती जब तक अधिनियम बना कर वे स्वीकृत न कर ली गई हो। इस प्रकार स्वीकृत हो जाने पर इनमें न कोई संशोधन हो सकता है, न इन्हें स्थापित किया जा सकता है जब तक कि सामान्य कूटनीतिक रीति से उन्हें अमान्य न कर दिया गया हो।



## न्यायपालिका

ब्रिटिश और फ्रेंच सविधान प्रणालियों में एक महत्वपूर्ण अन्तर इन दोनों देशों के कानून और न्यायालयों के विकास का है। इसका कारण यह है कि “बहुत पहले ही इङ्ग्लैंड में राजसत्ता और राष्ट्रीय भावना का विकास हो चुका था जिससे सामन्तशाही और उसकी शक्ति पर नियंत्रण रहा और देश में सब को एक सूत्र में बाँधने वाले अधिनियम की सृष्टि हुई और राजन्यायालयों की सर्वोच्चता स्थापित हो गई थी”<sup>१</sup>। इसके विपरीत फ्रांस में सन् १७९८ की क्रांति के समय तक कोई सार्वजनिक अधिनियम प्रणाली न थी। राजा की आज्ञाओं व अध्यादेशों (Ordi-nances) के अनुसार न्यायकार्य चलता था। इसकी कमजोरी फ्रांस की क्रांति के नेताओं से छिपी न रह सकी। उन्होंने पुरानी न्यायपद्धति को तोड़ दिया और उसके स्थान पर सामान्य अधिनियम का निर्माण किया। नैपोलियन ने फ्रांस के अधिनियम को क्रमबद्ध करने का महत्वपूर्ण काम अपने हाथ में लिया। कोड नैपोलियन (Code Napoleon) उसकी ऐसी कृति थी जो बहुत समय तक जीवित रही। उससे फ्रांस में एक अधिनियम और एक न्याय-पद्धति की स्थापना हुई। बाद में जो कुछ प्रयत्न इस और हुआ वह उस कोड को अधिक विस्तृत करने या सुधारने के लिये किया गया, उसके मूल सिद्धांतों में कोई परिवर्तन करने की आवश्यकता नहीं हुई।

फ्रांस की न्यायपालिका के सिद्धांत—फ्रांस में प्रत्येक न्यायालय अपना निर्णय देने में स्वतंत्र है, उसने ऊपर पूर्ववर्ती निर्णयों का कोई प्रतिबन्ध नहीं रहता। एक न्यायालय में कोई एक न्यायाधीश ऐसा निर्णय दे सकता है जो उसी न्यायालय में दिये हुये किसी दूसरे पूर्ववर्ती न्यायाधीश द्वारा दिये हुए निर्णय के बिल्कुल विरुद्ध हो। ऐसी बात इङ्ग्लैंड में सम्भव नहीं है। वहाँ पूर्ववर्ती निर्णयों का आदर किया जाता है। दूसरे, फ्रांस का शासन विधान (जो लिखित और बठिन परिवर्तनशील है), देश का सर्वोच्च अधिनियम कानून है और मित्रासत न्यायालयों को यह अधिभार है कि वे अमरीनन न्यायपालिका के समान किसी ऐसे अधिनियम को अवैध घोषित कर सकने हैं जो उनकी राय में सविधान के अनुकूल न हो। यह अवश्य है कि फ्रांस के किसी न्यायालय ने इस अधिभार का कभी काम में नहीं लिया। इसका कारण यह है कि प्रायः वे न्यायालयों का निर्माण पार्लियामेंट करती है इसलिए जहाँ कोई न्यायालय किसी अधिनियम को अवैध घोषित करे,

पात्रियामेंट बानूरा को अर्बंष घोषित करने की शक्ति उत्तरे छी। मतों हें। हमारे विपरीत प्रमरीका में सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) को शक्ति शक्ति में प्रदत्त हें बापेग रिगी न्यायालय को उग शक्ति व अधिनार हें शक्ति नहीं कर मन्ती। 'मामिगियो की यह शक्ति नहीं हें कि वे न्यायाधिकार को सरकार का एव पूरा विभाग मानें आ कार्यकारी व विधायक विभाग में विनियुक्त अलग हो। किन्तु वे न्यायालयों को वेमा हो प्रशासन कार्यलय समझते हें जैसे डाकघर।" छी तीसरे, सब न्यायालय का स्थानिक रूप होना हें अर्थात् वे निश्चित स्थानों पर अपना कार्य करने हें। स्थान स्थान पर घूम कर न्यायनिर्णय कार्य नहीं करने। चौथे कुछ न्यायालयों को छोड़ कर प्रत्येक में एव से अधिक न्यायाधीश मुखदमे का मुक्त हें। और प्रत्येक निर्णय कम से कम तीन न्यायाधीशों की सम्मति में दिया जाना चाहिये हमारे कारण बड़ी महत्ता में न्यायाधीश नियुक्त करने पड़त ह। पाचवें, फाम में दो प्रकार के न्यायालय हें, एक तो वे जिनमें साधारण नागरिका के अभियोगों की जांच होती हें और दूसरे वे प्रशासन न्यायालय (Administrative Courts) जहा सरकारी कर्मचारी द्वारा किये हुए उन कर्मचारियों की परीक्षा होती हें जिनको वे लोग अपने सरकारी काम करने में कर बैठते हें। फाम में रूल आफ ला (Rule of Law) नहीं हें बहा प्रशासन अधिनियम (Administrative Law) का विकास ही हुआ ह।

प्रशासन अधिनियम का क्या अर्थ ह—प्रशासन अधिनियम वह नियमावली हें जिसको फाम की कार्यपालिका न राज्य और व्यक्ति के सम्बन्ध को नियमित करने के लिय बनाया ह। यह फाम की अधिनियम प्रणाली का अंग समझी जाती ह। इसम राज्य के पदाधिकारियों की स्थिति व देयता (Liability) निश्चित की गई ह। इन राज्य पदाधिकारियों के प्रति नागरिकों के कर्तव्य व अधिकार बता दिय गये ह और इन कर्तव्य व अधिकारों को कार्यान्वित करने की पद्धति भी स्थिर कर दी गई ह।

फाम में प्रशासन अधिनियम का इतिहास—फाम में प्रशासन अधिनियम (कानून) बहुत प्राचीनकाल से चला आ रहा ह। नेपोलियन न इसे तत्कालीन स्थिति के अनुकूल होने के कारण अपने कोट में स्थान दे दिया था। नेपोलियन न दो सिद्धान्त स्थिर कर दिये थे। एक यह कि राज्य पदाधिकारियों के सामान्य नागरिकों से पूरक कुछ विशेष अधिकार और विशेष सुविधायें उन्हें मिलनी चाहिये। दूसरा यह कि विधायिनी कार्यकारी

व न्यायकारी सत्ता का ऐसा प्रयत्न करेगा कि न्यायपालिका राज्य कर्म-  
चारियों के काम में हस्तक्षेप न कर सके अर्थात् कार्यकारी सत्ता न्यायकारी सत्ता  
से नियंत्रित न हो। इन सिद्धान्तों के मान लेने से प्रशासन अधिनियम के चार  
सिद्धान्त निरूपित हुए और व्यवहार में लाये जाने लगे। पहला, राज्य कर्म-  
चारियों व नागरिकों के पारस्परिक सम्बन्धों के नियामक सिद्धान्त उन सिद्धान्तों  
से भिन्न है, जिन से स्वयं नागरिकों के पारस्परिक सम्बन्ध नियमित होते हैं।  
दूसरा, राज्य कर्मचारियों और सामान्य नागरिकों के बीच हुए झगड़ों का  
निबटारा सार्वजनिक न्यायालय में न होकर इस काम के लिये स्थापित विशेष  
न्यायालयों में होगा। तीसरा, कोई मामला प्रशासन अधिनियम के अन्तर्गत  
आता है या साधारण कानून के इस प्रश्न को राज्य का अध्यक्ष तय करेगा  
यानी व्यवहार में अध्यक्ष की ओर से कौंसिल आफ स्टेट (Council of  
State) तय करेगी। चौथा, सार्वजनिक न्यायालय के प्रतिबन्ध से राज्य-  
कर्मचारी इस आधार पर रक्षित हैं कि उसने राज्य का प्रतिनिधि रहते हुए  
अपने कर्तव्य का पालन करने में कोई अपराध किया है।

नैपोलियन काम के समाप्त होने के बाद इस प्रशासन अधिनियम  
(कानून) में कुछ छोटे मोटे परिवर्तन किये गये। विशेषतया यह परिवर्तन  
उस प्रणाली में किया गया जिससे यह कानून कार्यान्वित होता था। यह  
परिवर्तित प्रणाली अब भी चालू है।

प्रशासन अधिनियम और अधिनियम शासन में भेद—यह कहना  
कठिन है कि प्रशासन अधिनियम व अधिनियम शासन में कौन अधिक अच्छा  
है। दूसरे से सामान्य नागरिक अधिकारों की ओर उसकी स्वतन्त्रता की  
रक्षा होती है किन्तु इससे कानूनीपन बढ़ जाता है और राज्य के प्रति आदर  
भाव निर्बल हो जाता है। पहले से राजकर्मचारियों की अधिक रक्षा होती है  
जो निर्भय होकर और स्थिर मन से शासन कार्य करते हैं। किन्तु इससे  
सामान्य व्यक्ति को यह अवसर नहीं रहता कि वह इन राजकर्मचारियों के  
मनमौजी कानून कानूनों से अपनी रक्षा कर सके।

फ्रांस के न्यायालय—फ्रांस में न्यायालयों की पांच श्रेणियाँ हैं। सबसे  
छोटा न्यायालय कुछ कम्प्यून समूहों या एक वॉटन के लिए होता है। इस  
न्यायालय का प्रधान जस्टिस आफ दी पीस (Justice of the Peace)  
होता है। इस प्रधान को प्रेसीडेंट न्याय मन्त्री की सिफारिश पर नियुक्त  
करता है। यह ऐसा व्यक्ति होता है जो साधारणतया विधि-अधिनियम शिक्षा  
का प्रथम प्रमाणपत्र लिये होता है। इसे २५०० से लेकर ५००० फ्रैंक

यापिष वेतन मिलता है। प्रत्येक कंटन में एक ऐसा न्यायालय होता है। उमर छोटे मुकदमों तक होते हैं जिनमें कम से कम ३०० फ्रैंक के मूल्य की सम्पत्ति या भगवा हो या जिनमें ५ फ्रैंक का जुर्माना होने वाले अपराध का अभियोग लगाया गया हो। इस न्यायालय के निर्णय के विरुद्ध एरोन्डाइजमेंट के न्यायालय में अपील हो सकती है।

**एरोन्डाइजमेंट के न्यायालय**—दसवें ऊपर दूसरी श्रेणी में एरोन्डाइजमेंट के न्यायालय (Courts of Arrondizements) होते हैं, प्रत्येक एरोन्डाइजमेंट एक ऐसा न्यायालय होता है जिनमें एक प्रधान और अन्य न्यायाधीश होते हैं। इसमें नीचे के न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपीलें मुनी जाती हैं और ३०० फ्रैंक से अधिक मूल्य वाले मुकदमों में इसे प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार प्राप्त रहता है। १५०० फ्रैंक से कम से कम मूल्य के मुकदमों में इसका निर्णय अन्तिम रहता है। जिन अपराध सम्बन्धी मुकदमों में ५ फ्रैंक से अधिक जुर्माना किया जा सकता है, वे मुकदमों भी यही मुने जाते हैं। अपराध सम्बन्धी मुकदमों (Criminal Cases) की जांच करते समय इस न्यायालय का नाम कर्शनल न्यायालय (Correctional Courts) हो जाता है।

**पुनर्विचारक न्यायालय**—उपयुक्त दोनों न्यायालयों से ऊँचा न्यायालय पुनर्विचारक न्यायालय (Courts of Appeal) है। एमे २७ न्यायालय हैं। वे सामान्यतया अपील मुनेते हैं। प्रत्येक न्यायालय में तीन विभाग हैं, दीवानी फौजदारी और अभियोगी। अन्तिम विभाग में यह निर्णय किया जाता है कि अमुक अपराधी पर मुकदमा चलाया जाय या नहीं।

**एसाइज न्यायालय (Assize Courts)**—इनसे ऊँचा न्यायालय एसाइज न्यायालय कहलाता है। इसकी बैठकें प्रमुख प्रान्तीय नगरों में बारी बारी से होती हैं इसलिये यह स्थायी न्यायालय नहीं है। इसमें न्याय भत्री से नियुक्त किये हुये दो न्यायाधीश और एक प्रधान होता है। यह फास का फौजदारी (अपराध सम्बन्धी) न्यायालय है जहाँ पंच की सहायता से न्याय किया जाता है।

**सर्वोच्च पुनर्विचार न्यायालय**—न्यायालय के सोपान के सबसे ऊँचे सिरे पर सर्वोच्च पुनर्विचारक न्यायालय (Supreme Appellate Tribunal) है। इस न्यायालय में दूसरे सब न्यायालयों के निर्णयों को रद्द करने की शक्ति रहती है।

राज कर्मचारियों के अपराधों की जाच करने और दण्ड देने के लिये जैसा पहले कहा जा चुका है फ्रांस में पृथक न्यायालय हैं जिन्हें प्रशासन-न्यायालय (Administrative Courts) कहते हैं, इन न्यायालयों के स्थापित करने के कई सिद्धान्त हैं : (१) सरकार के कर्मचारियों को सरकारी योजनाओं को कार्यान्वित करने की पर्याप्त शक्ति देना (२) प्रशासकों को इस बात से भायातुर न करते हुये कि वे एक साधारण न्यायाधीश के द्वारा न्यायालय में अपनी सफाई देने के लिये बुलाये जा सकते हैं, प्रशासन को एकरूपता बनाये रखना। "इस प्रकार राज्य का प्रत्येक कर्मचारी अपने राजकार्य में हो जाने वाले अपराधों के लिये सामान्य न्यायालयों में दिये जाने वाले दण्ड से बचा रहता है। इसमें स्पष्ट है कि फ्रांस में नागरिकों की अपेक्षा राजकर्मचारियों को विशेष अधिकार प्राप्त हैं। इससे तुरन्त ही मन में यह विचार उत्पन्न हो सकता है कि फ्रांस में सामान्य नागरिक राजकर्मचारियों के विरुद्ध न्यायसम्बन्धी कोई कार्यवाही नहीं कर सकते और ये लोग जो चाहे सो कर सकते हैं क्योंकि उन्हें यह मय नहीं कि सार्वजनिक न्यायालय में उनके अपराध की जाच होगी। इनके अपराध का निर्णय सार्वजनिक अधिनियम से न होकर उस कानून से होगा जो सरकार से नियुक्त प्रशासन न्यायालय बनाते हैं। किन्तु ऐसी बात वास्तव में नहीं है, यद्यपि यह ठीक है कि प्रशासन अधिनियम के नियम किसी संहिता में नहीं पाये जाते और केवल पूर्व उदाहरणों पर ही निर्भर हैं किन्तु फिर भी इनके विकास पर राजनैतिकों का नहीं बल्कि बकीलों का ही प्रभाव रहा है। ये प्रशासन न्यायालय चाहे कितने ही सरकारी प्रभाव में हो किन्तु निश्चय ही वे सरकार के केवल शासन-विभाग होने से बहुत दूर हैं।" ७७ आचार्य डायसी का कहना है कि इन प्रशासन-न्यायालयों के चाहे कुछ भी दोष हो फिर भी फ्रांस के लोगों में इस प्रणाली को जीवित इसलिये रहने दिया गया है कि वे लोग इसे लाभकारी ही समझते हैं। इसके कटु से कटु आलोचक भी मानते हैं इस प्रणाली में कुछ व्यावहारिक उपयोगिता अवश्य है और यह फ्रांस की समस्याओं की आधारभूत भावना के प्रतिकूल नहीं है।" ७८ यदि शासन अधिनियम से सामान्य नागरिक राजकर्मचारी को न्यायालय के समक्ष समानता प्राप्त नहीं है तो इसका अर्थ यह नहीं है कि राजकर्मचारी जो चाहे सो कर सकता है। फ्रांस के लोग राजकर्मचारी को इस युक्ति को अपने वैयक्तिक अधिकारों की रक्षा करने में बाधा नहीं सम-

भने। इसके विपरीत वे इसे अपने अधिकारों की रक्षा का साधन समझते हैं। राजमंत्रियों को भी भय रहता है कि स्वेच्छाचरिता के कारण वे अपने पद से हटा न दिये जाय, और अथ तो इंग्लैंड में भी यह प्रापत्ति (Rule of Law) का महत्व कुछ समय में कम होना जा रहा है।

ये प्रशासन न्यायमय दो प्रकार के होते हैं। प्रत्येक प्रान्त में प्रिपॉजिटोरियल काउंसिल (Prefectorial Council) होती है और उन सब के ऊपर गारं देस के लिये एक कॉमिन ग्रोफ स्टेट होती है। प्रिपॉजिटोरियल काउंसिल में राज्य के परमंत्रियों के अभियोग की प्रथम गुनवाई होती है। इन गुनवाई से पहले सरकारी जांच हो चुकती है। इस काउंसिल के सदस्य प्रेसीडेंट के आदेश से नियुक्त होते हैं। न इनकी अधिक वेतन मिलता है न ये अधिक समय तक अपने पद पर रहते हैं इसलिये योग्य व्यक्ति इस पद को स्वीकार नहीं करते। किन्तु कम से कम दस वर्ष की सरकारी नौकरी की अनुभव वाले और विधि-मरिनिमस की शिक्षा पाये हुये व्यक्ति हो इन पदों पर काम करते हैं। काउंसिल ग्रोफ स्टेट का मान इससे अधिक वैभवपूर्ण होता है और वह सरकारी प्रभाव व नियंत्रण से अधिक स्वतंत्र रहती है। इस काउंसिल में न्यायमन्त्री व अन्य कुछ मन्त्री सदस्य होते हैं। किन्तु जब इसी व्यक्तियों पर लगाये गये अपराध की जांच होती है तो ये काउंसिल के सदस्य नहीं रहते। दूसरे सदस्य बजाजत करने वाले व्यक्ति होते हैं जो तीन वर्ष तक सदस्य रहते हैं। कुछ महत्वपूर्ण बातों में काउंसिल ग्रोफ स्टेट को प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र मिला रहता है। इसके अतिरिक्त यह प्रिपॉजिटोरियल काउंसिल के निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनती है। यह मरिमण्डल को सलाह भी देती है।

### स्थानीय शासन

किसी भी देश में स्थानीय शासन राज्यसंगठन का अनिवार्य अंग होता है। इतिहास ऐसा कोई उदाहरण नहीं बतलाना जहाँ कि एक केन्द्रीय सत्ता ने बिना अपने आधीन शासनाधिकारियों की सहायता से शासन किया हो। विभिन्न स्थानों की आवश्यकताओं को जानने और उन्हें पूरा करने के लिये स्थानीय शासन संस्थायें बड़ी उत्पन्न होती हैं। कम से कम प्राधुनिक काल में एक व्यक्ति का शासन असम्भव है। फ्रांस भी इस नियम में अपवाद नहीं है। यह भी ध्यान देने योग्य बात है कि जातिकारी केवल केन्द्रीय संगठन पर ही आक्रमण कर बदलने का प्रयत्न करते हैं, उसके स्थानीय संगठनों को जैसे का तैसा रहने देते हैं।

क्रान्ति के पूर्व—“सन् १७८९ की शान्ति के पूर्व फ्रांस का शासन केन्द्रित, कर्मचारियों के आधीन चलने वाला (Bureaucratic) अपव्ययी और अधम था” १३ स्थानीय शासन की कोई प्रणाली प्रचलित न थी। सारा देश प्रांतों में बंटा हुआ था जिनकी स्वाधीनता निरबुल राजाओं के आ जाने से नष्ट हो चुकी थी। जेनरलाइट (Generalite) ही प्रमुख शासन-जिला था जिसका अध्यक्ष इन्टेंडेंट (Intendant) नाम का एक सरकारी कर्मचारी होता था। यह ही सम्राट का प्रवक्ता होता था। सारी प्रणाली में सामंजस्य न था। इन जेनरलाइटों में विभिन्न क्षेत्रफल, जनसंख्या वाले ये शासन-संगठन वाले कम्यून होते थे। राजसत्ता के स्थापित हो जाने से इनकी प्रतिनिधिक संस्थाएँ नष्ट हो चुकी थी। राजा ने इन स्थानीय शासन पदों को बेचना प्रारम्भ कर दिया था। कभी कभी इस पद पर रहने का अधिकार पैतृक भी रहता था जिससे शासन में अदमता और जनता में असन्तोष हो जाता था। क्रान्ति के पश्चात् लेखनी के एक झटके से सबको बदल दिया गया। कम्यूनो का फिर से निर्माण हुआ। प्रांतों और जेनरलाइटों के स्थान पर डिपार्टमेंट, डिस्ट्रिक्ट और कंटन बनाये गये। इन इकाइयों की संस्थाओं में निर्वाचित व्यक्ति सदस्य बनाये जाने लगे। किन्तु यह जनतन्त्रात्मक प्रणाली अधिक दिन न चली क्योंकि जनता को इस ढंग की शिक्षा न मिल पाई थी। यह प्रणाली समय से कुछ आगे बढ़ी हुई थी जिससे अराजकता फैल गई और प्राचीन केन्द्रित प्रणाली पुनर्जीवित हो गई। सन् १७९५ में सब स्थानीय पदाधिकारी पेरिस की डाइरेक्टरी के आधीन कर दिये गये और अन्त में सन् १८०० से निर्वाचित न होकर वे ऊपर से नियुक्त किये जाने लगे। इसलिये अब फिर एक बार सारे संगठन की शक्ति केन्द्रोद्भूत है। इस स्थिति में समय के बदलने से परिवर्तन करने की कोई प्रवृत्ति भी नहीं दिखाई देती। फ्रांस में चाहे राजतन्त्र रहा चाहे प्रजातन्त्र, सभी फ्रांस की एकता की रक्षा करने के लिये चिन्तित रहे और इसका एक उपाय यही था कि सारे शासन-संगठन को पेरिस स्थित शक्ति के आधीन रखा जाय।

कम्यून: उसकी कौंसिल की चुनावट—स्थानीय शासन की सब से छोटी इकाई कम्यून (Commune) होती है। प्रत्येक नगर, कस्बे, मोहल्ले और गांव में एक कम्यून होता है। सब की संख्या ३७, ९८३ है। १४ सब कम्यून बराबर पद के समझे जाते हैं। उनके विधान का रूप, शक्तियाँ,

\* अंग्रेज—गवर्नमेंट आफ यूरोप, पृ० ४६५

\* स्टेटमैन ईयर बुक १९४६ पृ० १०७

वांछ्य एक में है। वेबल पैरिस और लीडोन्ग नगर ही उम्र नियम में समान-  
 रूप में हैं। इन कम्यूनो का योगदान क्षेत्रफल ३६६४ है, कुछ समय में इसे बहुत  
 छोटे भी होने है। अल्पेय कम्यून में १० में २६ सदस्यों मत की एक वीमित  
 होती है। ये सदस्य चाहे वी के लिये प्रोपोजिटिविटर प्रणाली में चुने जाते  
 हैं। निर्वाचन के लिये चार घंटे बनाए जाते हैं। २४ वर्ष में, अगर वी मातृ  
 याता कोई भी कम्यून वीमित वी सदस्यता के लिये उम्मीदवार मरता हो  
 सकता है। वेबल पागल, दिवांगिया, मरबादी नर्मभारी, धरगापी धरित  
 मध्य नहीं बन सकते। वीमित वी वी में पाठ पढ़ते समय होती पाठ्ये।  
 एक सत्र कम में कम १४ दिना तक चलता पाठ्ये, सत्र पर विचार करने  
 के लिये यह ६ मास तक बढ़ाया जा सकता है। कम्यून-वीमित वी वी  
 मगाते व गुमिग मगने वी जतिन वी प्रगियन्ध मगे ल्ये है। अधिकांश साधित  
 प्रणाली पर ( Prefect ) की स्वीकृति लेना आवश्यक है। वामों और  
 साजारों में सम्बन्धित मामलों में डिपार्टमेंट के वीमित जारल वी स्वीकृति  
 होता आवश्यक है। प्रिपेट वीमित वी स्थिति कर सकता है। केन्द्रीय मर-  
 वार उमरा विपटन कर सकती है।

**कम्यून वीमित वी कार्यवाही**—वीमित के सदस्य अपने में में किसी  
 एक की मेयर और या अधिव महायक मेयर चुन लेते हैं। इनको कोई धनन  
 नहीं दिया जाता परन्तु उ-ह कुछ अपरिहार्य कर्तव्य करने पड़ते हैं। जिग  
 नगर में २५००० जन रहने है वही मेयर वी मजबूती के लिये एक महायक  
 मेयर होता है और जिग नगर वी जनसंख्या १०० ००० होती है वही दो  
 महायक मेयर होते हैं। अधिक बड़े कम्यूनो में प्रति २५००० वी साबादी पर  
 एक महायक मेयर नियुक्त किया जाता है। अधिक से अधिक १२ सहायक  
 मेयर हो सकते हैं, वेबल लीडोन्ग नगर में १६ महायक मेयर काम करते  
 हैं। मेयर और महायक मेयर प्रायः कई बार पुनर्निर्वाचित हो जाते हैं।  
 यहाँ तक कि कोई कोई मेयर ३० वर्ष तक काम करने रहते हैं। किन्तु ऐसा  
 प्रायः ग्रामीण कम्यूनो में ही अधिक होता है क्योंकि वहाँ के निवासी परिवर्तन  
 नहीं चाहते। मेयरों के चुनाव में द्वावदी अधिक होती पाई जाते हैं। यह  
 कहा जाता है कि मेयर राजनीतिज्ञा का न कि मनधारका का प्रतिनिधित्व  
 करता है। मेयर कम्यून का सर्वोच्च नागरिक होता है और उसको पर  
 कम्यून का प्रतिनिधित्व करता है। मेयर दो हैसियत में कार्य करता है।  
 प्रमुखतया वह कम्यून का प्रधान रहता है किन्तु वह राज्य का नर्मचारी भी  
 रहता है और इस हैसियत में वह किसी डिपार्टमेंट के प्रिपेट (Prefect)



के आधीन रहता है। कम्पून का कार्यकारी अध्यक्ष होने के नाते वह म्यूनिसिपल कर्मचारियों को नियुक्त करता है। नियम उपनियमों को प्रकाशित करता है, अध्यादेश निकालता है, आय व्यय की देखभाल करता है, पुलिस का संगठन व नियंत्रण करता है और न्यायालयों में कम्पून का प्रतिनिधि होता है। राज्य का कर्मचारी होने के नाते वह जन्म, विवाह और मृत्यु का रजिस्ट्रार रहता है। निर्वाचन-सूचियों को तैयार कराता है, सैनिक-सेवा लेने का प्रबन्ध करता है। संक्षेप में अपने शासन में रहने वालों के जीवन, स्वास्थ्य, शांति—यहाँ तक उनकी तन्त्रा तक पर भी चौकीदारी करता है—वह किसी रूप में एक्जभाक् का प्रवतार कहा जाता है। मेयर प्रायः अपने कर्तव्यों को अपने सहायकों में बांट देता है। प्रीफेक्ट एक मास तक के लिये और गृह-मंत्री तीन मास तक के लिये उसे स्थगित कर सकता है। प्रेसीडेंट की आज्ञा से ही उसे अपने पद से हटाया जा सकता है।

**कैन्टन**—कई कम्पून जब निर्वाचन व न्याय कार्य के लिये एक समूह में मिला दिये जाते हैं तो इस समूह का नाम कैन्टन हो जाता है। सन् १९४६ में ३,०२८ कैन्टन थे।

**ऐरौण्डाइजमेंट**—ऐरौण्डाइजमेंट (Arrondizement) या डिस्ट्रिक्ट (District) डिपार्टमेंट का एक उपविभाग होता है। इसमें कम से कम ६ सदस्यों की एक कौंसिल होती है। ये सदस्य ६ वर्ष के लिये चुने जाते हैं। जुलाई या अगस्त में होने वाली बैठकों में यह कौंसिल ऐरौण्डाइजमेंट पर लगाये हुए करो म की कम्पून कितना कर एकत्र करके देगा यह निश्चय कर देती है। दूसरी बैठकों में डिपार्टमेंट के दूसरे मामले तय होते हैं। इसकी निजी न कोई सम्पत्ति होती है न कोई बजट। ऐरौण्डाइजमेंट में उपप्रीफेक्ट की वही स्थिति होती है जो डिपार्टमेंट में प्रीफेक्ट की होती है। वह भी केन्द्रीय सरकार से नियुक्त होता है किन्तु प्रीफेक्ट से दी हुई शक्तियों को ही काम में ला सकता है। सन् १९३६ में इनकी संख्या २८१ थी।

**डिपार्टमेंट**—सारा देश ९० डिपार्टमेंटों अर्थात् प्रांतों में बंटा हुआ है। प्रत्येक डिपार्टमेंट का एक अध्यक्ष होता है जिसको प्रीफेक्ट (Prefect) कहते हैं। वह केन्द्रीय सरकार से नियुक्त होता है किन्तु वास्तव में गृह मंत्री और बाहरी रूप से प्रेसीडेंट की आज्ञा से हटाया जा सकता है। वह सबसे महत्वपूर्ण स्थानीय शासक होता है और डिपार्टमेंट का कार्यकारी अध्यक्ष रहने के साथ-साथ केन्द्रीय सरकार का प्रतिनिधि व कार्यकर्ता भी रहता है। वह डिपार्टमेंट के लगभग सभी मामलों की देख रेख करता है और ऊपर के

मधिवारियों की बड़ी सहायता करता है व उन्हें आवश्यक सूचना देता रहता है। यह अपने आधीन बर्दे ममंचारियों की नियुक्ति करना और आध्यात्म तथा नियम बनाकर लागू करता है। उनकी नियुक्ति अधिकतर राजनीति की दृष्टि से की जाती है। उनसे यह आशा की जाती है कि वह तत्कालीन सरकार का राजनैतिक और निर्वाचन प्रतिनिधि रहें। तीन सदस्यों की एक कौंसिल और एक मेमेटरी जनरल उसको काम में सहायता देने के लिए होते हैं। कौंसिल के सदस्य प्रमाणित कार्य में शिक्षा पाए हुए दक्ष व्यक्ति होते हैं। प्रिंसिपल उनका सलाह को मानने पर बाध्य नहीं है। इस कौंसिल का प्रमुख वर्तमान प्राग्भिन्न क्षेत्राधिकार बाने प्रशासन न्यायालय की तरह काम करना है। कौंसिल-जनरल (Council General) डिपार्टमेंट की प्रतिनिधिक मंडली है जिसमें १७-६७ सदस्य तब होते हैं। प्रत्येक बेटन एक सदस्य चुन कर भेजता है। कार्यकाल ६ वर्ष है। आधे सदस्य प्रति तीन वर्ष बाद हट जाते हैं और नये सदस्य चुन लिये जाते हैं। यह अपना सभापति स्वयं चुनती है और अपनी कार्यवाही के नियम बनाती है। इसकी बैठकें जनता के लिए खुली होती हैं। डिपार्टमेंट के टैक्सों को निश्चित करना, ऋण लेने की स्वीकृति देना, सड़क व अन्य सार्वजनिक निर्माण कार्यों को ठीक रखना, शिक्षालय, अनायालय आदि का प्रबंध करना, ये सब इस कौंसिल जनरल के कर्तव्यों में से कुछ हैं। यह राजनैतिक प्रश्नों को छोड़कर अन्य मामलों में प्रस्ताव पास कर सकती है और केन्द्रीय सरकार से पूछे गये प्रश्नों पर अपनी राय दे सकती है, सरकार के आदेश से इसका विघटन हो सकता है। इसे प्रतिकुल एक डिपार्टमेंटल स्थायी समिति नियुक्त करनी पड़ती है जिसकी वष में एक बैठक अवश्य होनी चाहिए। यह समिति कौंसिल-जनरल प्रदत्त शक्तियों को काम में लाती है। केवल कर लगाने या ऋण लेने के सम्बन्ध में यह कोई निर्णय नहीं कर सकती।

पेरिस (Paris)—संसार की अन्य राजधानियों के समान पेरिस का शासन फ्रांस के अन्य नगरों से भिन्न और विचित्र है, यहाँ मेयर नाम का कोई अफसर नहीं होता। इसका शासन सीन (Seine) डिपार्टमेंट जैसा है जिसमें पेरिस नगर के अतिरिक्त उसने चारों ओर का प्रदेश भी शामिल है। इस डिपार्टमेंट में दो कार्यध्वक्ष होते हैं, एक सीन का प्रिफेक्ट और दूसरा पुलिस का प्रिफेक्ट। प्रेसीडेंट इन दोनों को नियुक्त करता है और उन्हें उनके पद से हटा सकता है। ये दोनों गृहमन्त्री को उत्तरदायी रहते हैं।

दोनों मिलकर वही काम करते हैं जो किसी डिपार्टमेंट का एक प्रिफेक्ट करता है। पेरिस नगर में उनकी वे ही शक्तियाँ हैं जो अन्य नगरों में मेयरों की हैं। वास्तव में सीन के प्रिफेक्ट की नियुक्ति राजनैतिक दृष्टि से की जाती है किन्तु इसका यह अर्थ न लगाना चाहिए कि मंत्रिमंडल के बदलने से इस पद पर स्थित व्यक्ति भी बदल जाता है। प्रिफेक्ट और गृहमंत्री आपस में सद्भाव व मेल से रहते हैं चाहे वे दोनों दो विभिन्न राजनैतिक पक्षों के व्यक्ति ही क्यों न हों। प्रिफेक्ट मंत्रिमंडल के आदेशों के अनुसार ही कार्य करता है। उसे स्वयं किसी नये बंदम उठाने की स्वतंत्रता नहीं होती। पुलिस से सम्बन्धित भाग को छोड़कर वह नगर का बजट बनाता है और डिपार्टमेंट की व सार्वजनिक सम्पत्ति की देखभाल करता है। फ्रांस ही में नहीं परन्तु सारे योरोप भर में किसी स्थानीय अधिकारी को इतनी प्रशासन शक्तियाँ नहीं मिली हुई हैं जितनी सीन (Seine) डिपार्टमेंट के प्रिफेक्ट को प्राप्त हैं। वह अपने कार्यों के लिए कौंसिल को सीधा उत्तरदायी नहीं रहता। कौंसिल से झगडा होने पर वह कह सकता है कि 'मुझे मंत्रिमंडल ने पहले ही से सहायता देने का विश्वास दिला रखा है'। पुलिस का प्रिफेक्ट सीन के प्रिफेक्ट का सहकारी होता है और वह भी कौंसिल को उत्तरदायी नहीं होता। वह पेरिस की पुलिस का अध्यक्ष होता है और उसके विभिन्न विभागों में काम करने वाले पुलिस कर्मचारियों के वेतन उन्नति व अनुशासन को सुव्यवस्थित रखता है।

**कौंसिल की बनावट**—पेरिस नगर में एक नगरपालिका कौंसिल है जिसमें ८० सदस्य होते हैं, इस कौंसिल को प्रायः वे सब शक्तियाँ प्राप्त हैं जो माधारणतया नगरपालिका कौंसिल (Municipal Council) को दी जाती हैं। सीन (Seine) के डिपार्टमेंट की कौंसिल पेरिस नगर की कौंसिल से बड़ी है। इसमें १८ सदस्य होते हैं। किन्तु वास्तविक शक्ति केन्द्रीय सरकार के हाथ में रहती है न कि उस कौंसिल के हाथ में। पेरिस नगर की कौंसिल स्वयं अपने महापति, उप महापति, एक या अधिक मेमब्रेटरी और एग उल्मव मंचालक (Director of Ceremonies) को चुनती है। इसका कार्यकाल चार वर्ष है। निर्वाचन के लिये प्रशासन के लिये निर्दिष्ट हुये पेरिस के २० एरोण्डामेंटों को छोटे छोटे भागों में बाँट दिया गया है। यहाँ कम्यूनिस्ट और अन्य पक्ष भी हैं। साल में चार बार कौंसिल की नियमित बैठकें होती हैं। इनके अधिकांश कार्य को दूसरी स्थायी समितियाँ निबटा देती हैं जिनकी गम्या आवश्यकतानुसार बहती रहती हैं। कुछ समय पहले यह सम्या छ थी। इन समितियों का संगठन करने के लिये

वोगिल चार भागों में बँट जाती है और प्रत्येक भाग इन ग्यायी समितियों में विभे दो, तीन या चार व्यक्तियों की गिनारिद करता है। कुछ समितियाँ ऐसी भी होती हैं जिनमें वोगिल के मध्यम व अन्य नागरिक भी मिल कर काम करते हैं। समितियों के वसंचारी पृथक् पृथक् नहीं हैं। इनका काम यह है कि वे प्रस्तावों की छानबीन कर वोगिल के सम्मुख रखती हैं। उनकी सिफारिशों को मानने के लिये वोगिल बाध्य नहीं होती। वोगिल प्रशासन अधिकारियों का निर्वाचन नहीं करती इसलिए उनकी नीति पर सीधा नियंत्रण भी नहीं रखती। वोगिल का कोई प्रभाव तब तक कार्यान्वित नहीं हो सकता जब तक सीन (Seine) का प्रिंसिपल अपनी लिखित सम्मति न दे दे। वोगिल को राष्ट्रीय नीति पर दाद-विवाद नहीं करने दिया जाता परन्तु प्रायः वह इस प्रतिबन्ध का उल्लंघन किया करती है। इसका मुख्य कार्य बजट पान करना है किन्तु इस काम में भी कानून ने इसके ऊपर कई प्रतिबन्ध लगा रखे हैं। म्युनिसिपल, सम्पत्ति के करीदने, लाइसेंस फीस व बाजार चुन्नी के बारे में नियम आदि बनाने और कमीशन द्वारा दान स्वीकार करने की विभिन्न शक्तियाँ इसे प्राप्त हैं किन्तु प्रत्येक बात में प्रिंसिपल की सम्मति होना आवश्यक है। "समार की अनेक नगरपालिका वोगिलों में पेरिस की वोगिल सब से कम प्रभावशाली है"।<sup>१</sup> डाक्टर सी के कथनानुसार जर्मनी और इंग्लैंड के बड़े नगरों की वोगिलों की अपेक्षा फ्रान्स की नगरपालिका वोगिलें कम मार-युक्त और उत्तरदायी हैं।

फ्रांस में स्थानीय संस्थाओं के वित्त-साधन—राजम के टैक्स (करो) की स्थानीय संस्थाएँ उगाहती हैं। इन टैक्स (करो) में ये संस्थाएँ कुछ प्रतिशत अपने लिये जोड़ सकती हैं। जिन टैक्स (करो) में ये योग किया जा सकता है। वे भूमि-कर, मकान-कर, मकानों के किराये पर कर, द्वारा व खिडकियों पर कर, व्यवसाय व व्यापार लाइसेंस कर हैं। प्रत्येक स्थानीय संस्था अपना बजट तैयार कर उस पर विचार करती है। जिन नगरों की आय ३,०००,००० फ्रैंक होती है उनका बजट प्रसीडेंट से स्वीकृत होता है। प्रसीडेंट स्वीकृति देने से पूर्व गृहमंत्री से परामर्श कर लेता है। डिपार्टमेंट और कम्यून दोनों ३० वर्ष तक के लिये ऋण ले सकते हैं किन्तु प्रतिबन्ध यह है कि ऋण का भार कानून से निश्चित की हुई मात्रा से अधिक न हो। यदि ३० वर्ष से अधिक अवधि वाला कोई ऋण लेना हो तो वोगिल आफ स्टेट का आदेश लेना आवश्यक है।

सहायक-अनुदान—केन्द्रीय सरकार बहुत से कामों के लिये सहायक अनुदान देती है किंतु ये अनुदान उन्हीं कामों में निश्चित रीति से व्यय करना चाहिये। अपना प्रशासन चलाने के लिये प्रत्येक स्थानीय सत्ता अधिकतर उन ढंगों से वित्त उपाजित करती है जो विभिन्न वस्तुओं पर लगाये जाते हैं।

केन्द्रीय नियंत्रण—“यूरोप में केन्द्रीय सरकार को ही प्रारम्भिक व प्रमुख सत्ता माना जाता है। स्थानीय सरकार का अस्तित्व केन्द्रीय सरकार की सुविधा के लिये ही आवश्यक सम्झा जाता है न कि किसी स्थान विशेष को लाभ पहुँचाने के लिये”।<sup>१</sup> वास्तव में केन्द्रीय सरकार अब भी स्थानीय शासन में सक्रिय भाग लेती है। मंत्रियों को ऐसा करने से शक्तिलाभ नहीं होता बल्कि प्रायः उनकी स्थिति कमजोर हो जाती है। फ्रांस की पार्लियामेंट अधिनियम को बड़ी व्यापक भाषा में शब्दबद्ध करती है जिससे उन्हें लागू करते समय सरकार को उसमें हेर फेर करने का पर्याप्त अवसर रहता है।

प्रेसीडेंट और गृह-मंत्री का नियंत्रण—गृह विभाग जो अधिकतर स्थानीय शासन पर केन्द्रीय नियंत्रण रखता है, स्थानीय विषयों से सम्बन्धित अध्यादेश और नियम तैयार कर प्रकाशित करता है। इन अध्यादेशों व नियमों पर प्रेसीडेंट के हस्ताक्षर व गृहमन्त्री की सम्मति लेकर इन्हें प्रिफ़ैक्ट की मध्यस्थता से कम्प्यून के मेयर को भिजवा दिया जाता है। बहुत से मामलों में प्रिफ़ैक्ट प्रांतीय आदेशों को प्रकाशित करता है। प्रत्येक स्थानीय इकाई के कार्यकारी अध्यक्ष को प्रेसीडेंट ही गृहमन्त्री की सम्मति से नियुक्त करता और पदच्युत करता है। इसलिये गृहमन्त्री का बड़ा बड़ा नियंत्रण रहता है। स्थानीय सत्ताओं को बहुत कम स्थानीय स्वतन्त्रता मिली होती है। कम्प्यून कौंसिल के कुछ कार्यों के लिये प्रेसीडेंट की पूर्वाज्ञा आवश्यक होती है। अन्य विषयों में गृह विभाग की सम्मति अपरिहार्य होती है। वास्तव में तो गृहमन्त्री की सम्मति ही सब विषयों में आवश्यक होती है क्योंकि प्रेसीडेंट का कोई उत्तरदायित्व नहीं होता। गृह विभाग के सब कार्य उनके प्रतिनिधि प्रिफ़ैक्ट व उप-प्रिफ़ैक्ट किया करते हैं।

प्रिफ़ैक्ट का नियंत्रण—टिपाटमट या अध्यक्ष, प्रिफ़ैक्ट (Prefect) कम्प्यूनो के मामलों को देख रख करता है और केन्द्रीय सरकार के आदेशों का स्थानीय सत्ताओं तक पहुँचाना है। केन्द्रीय सरकार का प्रतिनिधि होने के नाते प्रिफ़ैक्ट कम्प्यून कौंसिल की बैठक को नारोग्य (वित्तव्य) निश्चित करता है और यदि वह समझ कि कौंसिल ने गलत स्थानों पर अधिकार की

सीमा के यात्रा करने का प्रयत्न कर रहे हैं तो घंटायें भी बंद करवाती हैं। केन्द्रीय सरकार शिक्षा प्रणाली का तो प्रयत्न स्वयं ही करती है। विभिन्न प्रकार की शिक्षा विभिन्न स्थानीय मस्थानों की देना रंग में रंग दी गई है। सरकार की धोर से गरीबों को जो गहायता दी जाती है उनके प्रयत्न के लिये केन्द्रीय सरकार एक गमिति नियुक्त करती है। पुलिस भी केन्द्रीय सरकार के नियंत्रण में ही रहती है। पेरिस नगर में गृह विभाग ही सीधा पुलिस का नियंत्रण करता है। मद्रास भी केन्द्रीय सरकार के नियंत्रण में रहती है। कम्प्यूट के बजट को कार्यान्वित करने में पूर्व उम पर डिपार्टमेंट के प्रिफैक्ट की स्वीकृति लेनी पड़ती है। जिस कम्प्यूट का बजट ६० लाख फ्रैंक से अधिक होता है उस पर केन्द्रीय सरकार की स्वीकृति भी आवश्यक होती है। यदि बजट में पुलिस, सड़कें आदि आवश्यक कार्यों के लिये पर्याप्त आयोजन नहीं होगा तो प्रिफैक्ट अपनी गमक के अनुसार उनके लिये धनराशि का आयोजन बढ़ा देता है और यदि आवश्यकता हो तो इन आवश्यक सेवाओं के लिये टैक्सों (करों) की मात्रा बढ़ा सकता है। जो विषय बिलकुल स्थानीय प्रकृति के हो उनमें भी प्रिफैक्ट अपनी प्रतिपेक्षात्मक धर्म का उपयोग कर सकता है। जम कम्प्यूट-कौंसिल साधारण प्रस्ताव द्वारा किसी कार्य को करने का निर्णय करती है तो प्रिफैक्ट कोई भी कारण देकर उसे अस्वीकृत कर सकता है, किन्तु जब कौंसिल कोई उपाधि (Bye Law) बनाती है तो प्रिफैक्ट अवरोध होने के कारण ही उसे रद्द कर सकता है अन्यथा नहीं। सब ठेको, धन या सार्वजनिक सम्पत्ति के उपयोग के लिये प्रिफैक्ट की स्वीकृति लेना आवश्यक होता है। कौंसिल प्रायः साधारण प्रस्तावों में ही निर्णय किया करती है इसलिए "हिज मैजेटी दी प्रिफैक्ट" की सम्मति के बिना वह कुछ भी नहीं करती। किन्तु यदि प्रिफैक्ट अत्याचार करने लगे तो कौंसिल गृहमंत्री से रिपोर्ट कर सकती है। यदि गृहविभाग के निर्णय से कौंसिल असन्तुष्ट रहे तो वह कौंसिल आफ स्टेट से अन्तिम निर्णय की अपील कर सकती है। उपर्युक्त व्याख्या से यह स्पष्ट है कि फ्रांस में स्थानीय शासन पर केन्द्रीय सरकार का नियंत्रण कठोर है जिससे मुख्यवस्था की रक्षा होती है अत्याचार नहीं होने पता और बहुसंख्यक अल्पसंख्यकों पर अत्याचार नहीं कर पाते। किन्तु इस प्रणाली में कई दोष भी हैं और यह लोकप्रिय नहीं है। "यदि विभिन्न छोटे मोटे अफसर योग्य हो और भ्रष्टाचारी न हो तो केन्द्रीय नियंत्रण वाली प्रणाली स्वात् सर्वमे उत्तम और मही भी पड़ती है। किन्तु इसमें एक तो नौकरशाही में अत्याचार बढ़ता है दूसरे भ्रष्टाचार होने लग जाता है। हमारे ऊपर उत्तम प्रकार से शासन करने के लिए हम जमींदारों या पूज्यपतियों

की अपेक्षा सरकारी अफसरों से अधिक आशा नहीं कर सकते ।" \* यह दोष फ्रांस में भी देखने को मिल सकता है ।

### पाठ्य पुरतर्क

- Partblemey, J.—The Government of France.  
 Buck, P. W. and Masland, J. W.—Governments of Foreign Powers (1947), chs. 9-12.  
 Bryce, Viscount—Modern Democracies Vol. I, pp. 233-366.  
 Finer, H.—The Theory & Practice of Modern Government (Portions Dealing with France).  
 Harris Montague.—Local Government in many Lands pp. 5-25.  
 Lowell, A. L.—Government and Parties in Continental Europe, Vol. 1, pp. 1-145.  
 Munro, W. B.—Governments of Europe.  
 Pioncar, R.—How France is Governed.  
 Wilson, W.—The State (Chapter on France).  
 Select Constitutions of the world pp. 385-424.  
 Statesman's Yearbook (Latest Issue).

---

\* जे. ग. - लोकन गवर्नमेंट इन माटर्न कस्टीडियन, पृ० ४५

## अध्याय २१

### जापान की सरकार

“ओमूटैनो के सिंहासनारूढ़ होने वाले समय में जब तक जब कि अधिक से अधिक स्पष्ट वक्ता समाजवादी भी राजा के विरुद्ध घोषी ली भी कावाजु निकालने का साहम नहीं करते, सम्राट के प्रति निष्ठा जो आराधना का रूप धारण किये हुए है, जापान के शासन-विधान का ही सिद्धान्त नहीं, किन्तु जापानियों के राष्ट्रीय धर्म का ही सिद्धान्त है।” (जे० एच० लॉगहोर्ड)

“वास्तविकता तो यह है कि ऐतिहासिक युग के आरम्भ से जब तक जितनी अमरुता से जापानियों ने अपने राजा के साथ व्यवहार किया है वैसा किसी और राष्ट्र या जाति ने अपने राजा के साथ नहीं किया है। जापान में सम्राटों को सिंहासन से हटाया गया, उनकी हत्या की गई। कई शासकियों तक हर बार जब राज-तिलक हुआ, झगड़े फिमाद भी हुए। सम्राटों को बन्दाम भी दिया गया। कुष्ठ की बन्दोस्त करते समय हुआ की गई।” (जे० चैम्बरलेन)

“पश्चिमी रंग में रंगी हुई बुद्धि थी—विशेषकर ब्रिटिश और फ्रांसीसी व्यक्तियों को—जिस निश्चयता से जापान के नेता जापानी नागरिकों से राज्य के लिये पूर्ण आत्म समर्पण करने का विश्वास रखते हैं, वह यही म्यानक प्रतीत होती है। ऐसा कोई कार्य नहीं है जिसे एक जापानी करने को तैयार न हो, यदि उसे यह विश्वास हो जाय कि राज्य उससे इस कार्य की आशा रखता है।”

(जी० डी० एच० कोल)

देश का परिचय—चार बड़े द्वीपों व ४०० से अधिक छोटे द्वीपों को मिलाकर हम जापान के नाम से पुकारते हैं। चार द्वीपों में होडो या होन्शू नाम का एक द्वीप है जिसका क्षेत्रफल २७,३७३ वर्ग मील है। जापान का यह सब से बड़ा द्वीप है और इनमें बसने वालों की संख्या जापान के अन्य सब द्वीपों की जनसंख्या से अधिक है। इस द्वीप में पूर्व पुरुपो से प्राप्त



सारी न्यायनिष्ठा, उदारता, सत्यता, शुद्धता पाई जाती है। इसके निवासियों का देवाचार अन्य सब देशों के धर्माचरण से इतनी ऊँची श्रेणी का है कि उन्हें न किसी धर्मसंहिता की आवश्यकता पड़ती है न सिद्धान्त की और न चक्कर में डालने वाली नैतिकता की। यदि जापान के राजनीतिज्ञों को बड़े लम्बे पृथक्त्व के पश्चात् अपने देश को सारे ससार में आदरणीय बनाने की अभिलाषा हुई तो उसका श्रेय इसी धर्म को है जिससे वे प्रभावित थे। इसी अभिलाषा के वशीभूत होकर उन्होंने जापान को एशिया में ही सर्व शक्तिमान् बनाने का प्रयत्न नहीं किया किन्तु वे उसे मैन्युवेल, कारोयार, व्यापार की दृष्टि से ससार का सबसे महान् देश बनाना चाहते थे। किन्तु यह अभिलाषा पूरी न हुई।

## शासन-विधान का इतिहास

**प्राचीन काल**—जापानी अपनी उत्पत्ति जीमो टेनो (ईसा से ६६० वर्ष पूर्व) वतलाते हैं जो सूर्य देवता की सन्तान था। सन् ५५२ ई० में वहाँ बुद्ध धर्म का प्रचार हुआ। सन् ६४५ ई० में चीनी प्रशासन पद्धति कुछ हद पर के साथ जापान में चालू की गई। जब से लिखित इतिहास का पता चलता है जापान में एक ही राजवश ने राज्य किया है। प्राचीनता में ससार का कोई राजवश जापान से मुकाबिला नहीं कर सकता। लगभग १२०० वर्ष तक जापान में द्वयात्मक (dual) शासन प्रणाली चालू रही।

पहले दरबार के प्रभावशाली एक दो सामन्त ही शासन सत्ता को अपने अधिकार में बिये रहते थे। फिर फूजीबारा वश ने शासन सत्ता को अपने हाथ में कर लिया। उनके बाद सश्रिय वर्ग (Military class) ने उसे हस्तगत किया और ये ही अर्वाचीन काल तक उसका भोग कर रहे हैं। इस लम्बे समय में एक बार ही दो वर्ष के लिये सम्राट ने अपनी नाम मात्र की शक्ति को सबल व सश्रिय करने का प्रयत्न किया। यद्यपि समय समय पर सम्राटों के साथ घुरा वर्ताव हुआ प्रायः उनको सिंहासन से उतारा गया और निर्वासित किया गया फिर भी किसी सामन्त ने यह साहम न हुआ कि वह टेनो (Tenno) की उपाधि ग्रहण करता। टेनो का अर्थ सम्राट है। इस प्रकार की द्वयात्मक सरकार जो नेपाल में अभी तक प्रचलित है, पहले किसी विदेशी की समझ में नहीं आई। विदेशिक मामलों में शोगुन (Shogun) के नाम से कार्यवाही की जाती है। सन् १८५४-५८ की पहली घाघुनिन संधि शोगुन की ओर से की गई थी। विदेशियों की समझ में यह द्वयात्मक शासन बहुत दिनों बाद में आया।

तोफूगाया-शोगून फाल्त—तोफूगाया शोगून फाल्त शान्तिपूर्ण रहा। इस फाल्त का सम्मान सन् १६४१ में हुआ जब विदेशियों को जापान से बाहर निषेध दिया गया था। इस समय में दो जापानी तब जापान विश्व के अन्य देशों से विनष्ट न भूषण रहा और जब चीन, भारतवर्ष, यूरोप व अमरीका में हस्तगत भन रही थी, जापान में उन समय शान्ति का राज्य था। उन्नीसवीं सताब्दी में पश्चिमी राज्यों ने जापान में सम्पूर्ण ओपनर उगे गृहयुद्ध से निकलने का प्रयत्न किया। उन समय फाले जाते थे सभ्यता में उन्नति होने में नये समुद्री मार्ग खुल रहे थे और जापान अत्यन्त अन्तर्राष्ट्रीय आदान प्रदान के क्षेत्र में निवा जा रहा था। अंगरेजों व चीन के बीच प्रथम युद्ध के समाप्त होने पर जापान के बन्द द्वार पर विदेशियों की गटसटाहट अधिप दृष्टि के साथ होने लगी। सन् १८५४-५६ तक सान फ्रांसिस्को प्रयत्न किये गये। सन् १८५० में अमरीका ने कैलिफोर्निया (California) पर अपना अधिपत्य कर लिया और प्रशान्त महासागर से उभरा सम्बन्ध हो गया। सन् १८५३ में एक अमरीकन जेडा कमोडोर पैरी की अध्यक्षता में जापान की येदो सताड़ी में जा पहुँचा। इसी समय जापानियों ने पहली बार भाग से चलने वाला समुद्री रण देखा था। कमोडोर पैरी ने जापान से शोगून के अफमरी को प्रेसीडेंट मिमोर का एक पत्र दिया। डैम्योस (Daimyos) का विरोध होने लगे भी येदो (Yedo) के अधिकारियों ने एक सधिपत्र पर हस्ताक्षर किये जिसमें शिमोडा और होवेडोर बन्दरगाह अमरीकन जहाजों के फाले के लिये खोल दिये गये। इसी सधि से अमरीकन सरकार को इन दोनों में से एक में अमरीकी व्यापार राजदूत रखने का अधिकार मिला, पैरी के बाद तुरन्त ही अंगरेज रूसी और डच लोग जापान में आय। सब ने जापान से वसी ही अधियाँ की जैसी अमरीका और शोगून के बीच हुई थी। दो सौ वर्ष के एक्कांतवास के पदवान जापान का फिर विश्व से समर्थ स्थापित हुआ। इन पश्चिमी राज्यों को जल्दी ही पता ला गया कि शोगून जापान की वास्तविक राजसत्ता नहीं है। इसलिये उन्होंने आर्थिक सुविधायें प्राप्त करने के लिये भीषण क्योटो (Kyoto) के राजदरबार में सम्बन्ध स्थापित करने का प्रयत्न किया। इसी बीच ५ सम्राट कामी का जो विदेशी विरोधी पक्ष का नेता था देहावसान हो गया। उसका १४ वर्षीय पुत्र मुत्सुहिरो, क्योटो के राजमहामन पर बैठा। तब स्कुमा, चोथू हिजेन और टोसा नाम के अविनगाली सामन्त घरानों के प्रमुख व्यक्तियों ने शोगून में पदत्याग करने को कहा। इस माँग को शोगून ने ३ नवम्बर सन् १८६७ को स्वीकार कर पदत्याग कर दिया। बी दिन बाद सम्राट की एक विज्ञप्ति

निकली ज़िममें यह कहा गया कि सम्राट ने तोकूगावा केकी को इस प्रार्थना को स्वीकार कर लिया है कि प्रशासनाधिकार सम्राट की राजसभा को वापिस कर दिया जाय। ज़िम शनि को तोकूगावा शोगून ने १६०३ में हस्तगत किया उसे २६४ वर्ष के पश्चात् हस्तान्तरित कर दिया। यही नहीं किन्तु लगभग ७०० वर्ष के पश्चात् शोगून के जिस पद को योरीतोमो सम्राट ने ११६२ में बनाया वह समाप्त हो गया।

**मीजी युग (The Meiji Era)** - सम्राट मुत्सुहितो के राज्यकाल में, जिसे मीजी युग कहा जाता है, प्राचीनता का पुनर्स्थापन और पूर्ण सुधार दोनों बातें साथ साथ चलती रही। सन् १८६७ में शोगून सत्ता के अन्त होने के पश्चात् सन् १८७१ में डेम्योस जागीरदारों को भी समाप्त पर दिया गया। जिन जागीरदारों की जागीर छीनी गई उन्हें क्षतिपूर्ति के लिये पैसन दे दी गई। बहुत से ऐसे जागीरदारों को नये कुलीन वर्गों में भी शामिल कर लिया गया। किन्तु मुख्यतः लोग इस बात पर तुरन्त थे कि जागीरदारों के हाथ की विकेंद्रित शक्ति बिलकुल समाप्त कर देनी चाहिये। जागीरदारी के आधार पर देश का जो विभाजन बना आ रहा था और जिन पर डेम्योस शासन करने थे वह समाप्त कर देश को प्रांतों व जिलों में बांट दिया गया और प्रत्येक का शासन करने के लिये केन्द्रीय सरकार द्वारा प्रशासन करने वाले अफसर नियुक्त कर दिये गये। इस प्रकार सम्राट की जिस शक्ति को शोगून ने अपने हाथ में कर लिया, या वह फिर सम्राट को समर्पित कर दी गई। किन्तु यह बात यही समाप्त नहीं हुई। मीजी राजनीतिज्ञों ने कुछ नवीन बातों को भी प्रवर्तन करना आरम्भ किया। सन् १८६८ में क्योटो से राजसभा हटाकर यशो नामक नगर में स्थापित की गई। इसी नगर का नाम पीछे जाकर टोकियो पड़ा। इस प्रकार सम्राट की पुरानी राजधानी के परिवर्तन-विरोधी प्रभाव में हटा लिया गया। इसके बाद नये राजनैतिक विचार और पद्धतियों को अपनाना आरम्भ हुआ। दूसरे ही वर्ष नये सम्राट ने एक राष्ट्रीय असेम्बली बुलाने का वचन दिया। सन् १८७३ में ईसाई धर्म के विरुद्ध निषेध हटा लिया गया। सन् १८७५ में प्रथम असेम्बली (जैनरोइन या सीनेट) स्थापित की गई जिसमें व्यवस्था सम्बन्धी प्रश्नों पर विचार हो सके। क्योंकि यह असेम्बली मनोनीति की गई थी, निर्वाचित न थी। उदार पक्ष वाली ने निर्वाचित प्रतिनिधियों की सत्ता बनाने के लिये आन्दोलन आरम्भ किया। सन् १८८६ में सम्राट ने नया शासन-विधान स्वीकृत कर १० पहर के रूप में प्रजा को दिया। इस नये संविधान में द्विगुही मसद या



पश्चिमी विचारों को अपनाया तो साथ साथ राजनैतिक विचार भी पश्चिम से आकर धीरे धीरे जापान पर अपना प्रभाव डालने लगे। पहले तो प्राचीन परम्परा का सहारा लेकर द्वयान्त्र शासन संगठन के स्थान पर एक केन्द्रीय शासन स्थापित किया गया। इसके पश्चात् धीरे धीरे पश्चिमी विचारों ने अपना सिक्का जमाया और जापानियों का राजनैतिक जीवन पूरी तरह से पश्चिमी संचे में ढल गया।

सम्राट की शपथ का महत्व—सन् १८६८ में सम्राट ने जो शपथ ली उसे जापान का मैग्ना चार्टा (Magna Charta) कहा जाता है। इसी शपथ से जापान में वैधानिक विचार पूट निकले। इस शपथ के प्रथम अनुच्छेद में कहा गया था कि 'एक विचारक असेम्बली बनाई जायगी और सब योजनाएँ लोकमत से निश्चित होंगी। शपथ के इस वाक्य को जब राजनैतिक संस्थाओं के रूप में परिणत किया गया तो शपथ के अभिप्राय से जापानी राजनीतिज्ञ बहुत आगे बढ़ गये। सन् १८८१ के अप्रैल मास में सम्राट ने एक विज्ञप्ति निकाली जिसमें सन् १८६० में एक राष्ट्रीय असेम्बली बुलान का वचन दिया। इस प्रकार मतदात्मक सरकार स्थापित करने के लिए तत्कालीन शासन संगठन को उसके अनुकूल बनाने के लिए ६ वर्ष का समय मिला। राजनैतिक पक्षों का भी संगठन इसी समय में करना था जिससे वे पार्लियामेंट के निर्वाचित सदन में प्रवेश कर सकें। मार्च सन् १८८२ में सम्राट ने राजकुमार आइतो (Ito) को एक शासन विधान का मसविदा तैयार कर सम्राट की स्वीकृति के लिए उपस्थित करने का आदेश दिया। इस पर आइतो (Ito) और उसने सेक्रेटरी यूरोप गये जहाँ लगभग डेढ़ वर्ष तक उन्होंने यूरोप के प्रमुख राजतनों (Monarchies) के व्यावहारिक रूप का अध्ययन किया। वैधानिक राजतन्त्र स्थापित करने के लिए फ्रांस और अमेरिका के शासन विधान से कोई शिक्षा न मिल सकती थी। लौटने पर आइतो और उसके सेक्रेटरियों ने विदेशी परामर्शदाताओं की सहायता से वैधानिक प्रस्ताव तैयार कर सम्राट की स्वीकृति के लिए भेज। इसी समय जर्मनी की राजनैतिक प्रणाली का प्रभाव जापान पर पड़ने लगा था आइतो का विश्वास था कि 'प्रशिया, बेवेरिया और सैक्सनी आदि जर्मनी रियासतों में जापान जैसी परिस्थितियाँ वर्तमान थी। इंग्लैंड में वे न पाई जाती थी क्योंकि वहाँ की राजनैतिक संस्थाएँ बहुत प्राचीन काल से चली आ रही थी। और उनका विकास बड़े लम्बे समय के बाद धीरे धीरे हुआ था।

जापानी संस्थाओं पर जर्मनी का प्रभाव—सन् १८८०-१८९० में

जापानी गेना का संगठन जर्मनी की गेना के दम पर किया गया। शासन विधान नये व्यावहारिक व व्यापारिक अधिनियम मिलाये बनाने, विद्व विद्यालय की निष्ठा देने, विद्यालयों को सरकार द्वारा विदेश भेजने और अन्य योजनाओं में जर्मन प्रभाव प्रकट रूप में दिखाई पटना था। जिन पार्लियामेंट के बनाने का वचन दिया गया था उसकी संयारी में सब ने प्रथम जो राजनैतिक परिवर्तन किया गया वह नये पीयरों (Peers) का बनाना था।

पीयरों का बनाना—नये पीयर मन् १८८४ में बनाये गये और इनके बनने के पीछे यही उद्देश्य था कि ऊपरी सदन के मजदूर के लिए कोई आधार तैयार हो जाये। मन्त्रों प्रथम अधिनियम के अनुसार ५०० पीयर बनाये गये जिनमें उपाधियों पदविहीन उपाधियों के समान ही, प्रिन्स, मरक्विज, बार्डो, बार्डोबार्ड और बैरन थी। नये पीयर प्राचीन कुल (Kuge) और दैमियो (Daimyo) जागीरदार वर्गों में से ही बनाये गये किन्तु जिन समुराईयो (Samurai) ने नई सरकार में राजनि प्राप्त करली थी उनमें भी पीयर बनाया गया। समुराई जागीरदारों के वेतनभीभी मैनिज हुआ करने थे।

मंत्रिपरिषद् का संगठन—मन् १८८५ में एक नई मंत्रिपरिषद् का संगठन हुआ जिसमें एक प्रधानमंत्री और नौ शासन विभागों के अध्यक्ष मंत्री हुये। आइटो (Ito) प्रथम प्रधानमंत्री नियुक्त हुआ। इसके माधियम में शासन विभागों की क्षमता में बड़ी वृद्धि हुई। अन्त में, मन् १८८८ में प्रिवी काउंसिल बनाई गई जिससे सम्राट परामर्श कर सके। इन काउंसिल में थोड़े से अनुभवी व्यक्ति थे—अधिकतर अवकाश प्राप्त अफसर—जिनका यह काम था कि वे व्यवस्थापन सम्बन्धी व वैदेशिक संधियों के बारे में सम्राट को अपने विचार बतायें और सम्राट से पूछे जाने पर अन्य विषयों में अपनी राय दें। यह केवल समझ ही न था किन्तु बड़ी बार ऐसा हुआ भी कि उनकी राय और मंत्रिमंडल की राय में अन्तर रहा। ऐसी परिस्थिति में सम्राट सविधान के बाहर नियुक्त किए गये कुछ उच्च व्यक्तियों की सलाह से स्वयं अपना निर्णय दिया करता था। ये उच्च व्यक्ति जेनरो (Genro) अर्थात् वयोवृद्ध राजनीतिज्ञ (Elder Statesman) कहलाते थे। सात वर्ष की परीक्षा और संयारी के पश्चात् आइटो और उसके साथियों का कार्य पूरा हुआ। आइटो ने स्वयं आहि-ट्टया और जर्मन शासन प्रणालिया का अध्ययन किया था क्योंकि उसे यह विश्वास था कि इंग्लैंड की शासन प्रणाली इतनी अधिक प्रजातन्त्रात्मक थी कि वह जापान के लिए अनुपयुक्त थी। इसलिए जापान के शासन विधान

पर आस्ट्रिया और जर्मन प्रणालियों की छाप अधिक पड़ी। ११ फरवरी सन् १८८६ को सम्राट ने अन्तिमतः शासन-विधान स्वीकार कर लिया जिसे घनगंत पहला निर्वाचन जुलाई सन् १८९० में हुआ और नई पार्लियामेंट का पहला अधिवेशन उसी वर्ष नवम्बर मास में बुलाया गया।

प्राचीन राजतन्त्र की परम्परा और नई वैधानिक पद्धति के मेल से ही सन् १८८६ का शासन-विधान तैयार हुआ था। सम्राट की शक्ति अधिक होने के कारण डाइट (Diet) की शक्ति मसार के अन्य विधान-मण्डलों की अपेक्षा बहुत कम थी। किन्तु दूरी बातों में शासन विधान में अर्वाचीन वैधानिक सिद्धान्तों में से बहुतों को अपना लिया गया था।

### सन् १८८६ के शासन-विधान की विशेषतायें

लिखित प्रकार—जापान का सन् १८८६ का शासन-विधान लिखित प्रकार का था। लिखित प्रकार का शासन-विधान सब से प्रथम समुक्त राज्य अमेरीका में अपनाया गया था। अब प्रायः सब नवीन शासन-विधान लिखित ही होते हैं। सविधानों के लिखे जाने की प्रथा इस भाग के परिणामस्वरूप प्रचलित हुई कि शासन अधिनियम (Law) का हो न कि व्यक्ति का।

कठोरता (Rigidity)—सविधान में संशोधन करने की शक्ति अनन्यरूप से सम्राट के पास सुरक्षित की गई थी। सम्राट ही किसी संशोधन को कर सकता था। डाइट (Diet) स्वयं शासन विधान का कोई प्रस्ताव न कर सकती थी न जनता ही उसके नियं प्रार्थना कर सकती थी। साधारण अधिनियम बनाने की प्रिया की अपेक्षा शासन-विधान में संशोधन करने की पद्धति अधिक पेचीदा थी। संकटकाल में सविधान में कोई संशोधन न किया जा सकता था चाहे उसकी वितनी ही अधिक आवश्यकता क्यों न होती। सन् १८८६ से लेकर सन् १९४६ तक जब नया शासन विधान बना, पुराने सविधान में कोई संशोधन हुआ ही नहीं। इसका पहला कारण तो यह था कि संशोधन के सूनपात करने की शक्ति सम्राट को ही दी हुई थी, दूसरे सविधान ने शासन सम्बन्धी सामान्य सिद्धान्त ही निश्चित कर दिये थे, द्योरे की बातें अधिनियम और अध्यादेशों द्वारा निश्चित किये जाने के लिये छोड़ दी गई थी। किन्तु एक बात अवश्य थी, वह यह कि न्यायालयों को अवैधानिक अधिनियम को रद्द करने का अधिकार न था, अतएव, शासन-विधान में सामान्य अधिनियम से भी संशोधन हो सकता था यद्यपि विधान निर्माताओं का वदामि यह अभिप्राय न था कि डाइट (Diet) विधान संशोधन के इस प्रतिजन्य से

यार बर ऐसा अधिनियम बनावे जो प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप में सविधान के सिद्धान्तों पर प्रतिकूल प्रभाव डाले ।

**प्रचलित प्रथा का प्रभाव**—सैवानिज विभाग पर प्रचलित प्रथाओं का प्रभाव भी बहुत महत्वपूर्ण होता है । जापान में भी कुछ रीति-रिवाज पहले से थके थे जो यद्यपि संघन में और स्थापत्य जिन्हे मान्य न समझते थे किन्तु राज्यकार्य में उत्तम बड़ा प्रभाव पड़ता था । इन रीति-रिवाजों में जैन्तो (Genro) के सब परामर्श महत्वपूर्ण कार्य मिले जा सकते हैं जैसे प्रधानमंत्री के नाम की नियुक्ति करना, मंत्रियों के पारम्परिक उमर-दायित्व की प्रथा और मंत्रिपरिषद् का डाइट के राजनैतिक दलों के साथ मिल कर कार्य करना । इन्हीं सैवानिज प्रथाओं में शासन-विधान के शुद्ध ढाँचे में प्राण का सफाई हो जाता था । पार्लियामेंट के प्रति मंत्रिपरिषद् के उत्तरदायित्व की प्रथा बाद में पारसी हो गई थी ।

**समस्त राजतंत्र**—जापान की सरकार एकात्मक ढंग की थी जिसमें सम्राट की शक्ति बहुत अधिक थी किन्तु वह शक्ति सविधान से मान्य थी । कुछ कुछ शक्ति-प्रयकीरण का सिद्धान्त भी जापान में मान लिया गया था किन्तु घमरीया जैसा पृथ्वीकरण न माना गया था । वार्डपालिका और विधान-मण्डल बिल्कुल एक दूसरे से पृथक् न किये गये थे ।

**केन्द्रित पद्धति**—जापान की शासन-पद्धति कार्य की दृष्टि से व भौगोलिक दृष्टि से बहुत ही केन्द्रित थी । शासन-विधान के शब्दों के अनुसार सरकार की मारी शक्ति सम्राट के हाथ में थी, सविधान में स्थानीय शासन का कोई उल्लेख न था । स्थानीय शासन अध्यादेशों व अधिनियमों से ही होता था । तत्कालीन पार्लियामेंटरी स्थिति को देखते हुए कुछ लोग इस शासन विधान को बहुत प्रगतिशील और उदार बतलाते थे । दूसरे इसे प्रतिप्रियामक कह कर कड़ी आलोचना करते थे । इस बड़ी आलोचना का एक आधार यह था कि जहाँ सम्राट के विशेष अधिकारों व स्वत्वों का स्पष्ट उल्लेख किया गया था वहाँ प्रजा के मूल अधिकारों का कोई वर्णन न था । इसके अतिरिक्त सम्राट की पूर्वस्वीकृति के बिना सविधान के संशोधन पर विचार न किया जा सकता था और मंत्रिमण्डल को निचले मदन के बहुमन के नियन्त्रण में स्पष्ट रूप से न रखा गया था । यह बात अवश्य माननी पड़ेगी कि मई १८८६ के बाद बिना सविधान में संशोधन किये ही राज्य प्रणाली में बहुत कुछ व्यावहारिक प्रगतिशीलता आ गई थी । जैसे-जैसे संसदात्मक प्रणाली का अनुभव बढ़ता गया जनता को अधिनियम द्वारा अधिकाधिक अधिकार दिये गये, यहाँ



तब वि सन् १९२६ में प्रोड मताधिकार भी प्रजा को मिल गया यद्यपि संविधान में मन्त्रिमण्डल के उत्तरदायित्व के सम्बन्ध में कोई प्रावधान न था किन्तु प्रावश्यकता पड़ने पर उम उत्तरदायित्व को अस्वीकार न किया गया और निचला सदन मन्त्रिमण्डल के कार्यों पर नियन्त्रण रखता रहा ।

जिस दिन शासन-विधान की घोषणा हुई उसी दिन चार बड़े बड़े अधिनियम भी प्रकाशित हुए जिनमें वे ध्योरे की बातें दी गई थी जिनका वर्णन संविधान में न किया गया था । इनमें से एक हाउस आफ पीयर्स (House of Peers) से सम्बन्धित सम्राट का अध्यादेश था, दूसरा दोनों सदनों के संगठन के बारे में अधिनियम था, तीसरा निर्वाचन से सम्बन्ध रखता था और चौथा अर्थ सम्बन्धी अधिनियम था । सन् १८६० में पहला निर्वाचन हुआ । जो वयस्क नागरिक २५ वर्ष की आयु के हों और १५ येन (Yen) राष्ट्रीय टैक्स देते हों वे मत देने के अधिकारी थे । ४ करोड़ २० लाख की जनसंख्या में केवल ४६०,००० ही मतधारक थे अर्थात् केवल १ प्रति सौका से कुछ अधिक । सम्राट ने स्वयं टाइट के प्रथम अधिवेशन का उद्घाटन किया । तीन सौ सदस्य चार पक्षों में बँटे हुए थे । प्रथम प्रसेम्बली में मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध १७० सदस्य थे जिनमें १३० उदार व अनुदार पक्ष के (Conservatives & Liberals) और ४० प्रगतिशील दल (Progressives) के सदस्य थे । अधिक से अधिक सरकार १३० सदस्यों का ही समर्थन प्राप्त कर सकती थी । बाउण्ट यमागाता जो एक योग्य सेनानायक था प्रधानमंत्री के पद पर नियुक्त हुआ । आइटो (Ito) हाउस आफ पीयर्स (House of Peers) का अध्यक्ष बना । विरोधी पक्ष ने सरकार द्वारा प्रस्तुत किये हुये बजट की कड़ी आलोचना की और ८० लाख येन (Yen) की कटौती का प्रस्ताव किया । मन्त्रिमण्डल न संविधान के ६७ वें अनुच्छेद को पढ़ कर सुनाया जिसके अनुसार सम्राट की वैधानिक शक्तियों के आधार पर निश्चित व्यय या वह सरकारी व्यय जो किसी अधिनियम के अन्तर्गत या वैधिक बन्धन (Legal Obligation) के कारण अनिवार्य हो उसे डाइट बिना सरकार की सम्मति के न अस्वीकार कर सकती है न उसमें कमी कर सकती है । प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) तिस पर भी अपने कटौती के प्रस्ताव पर अड़ा रहा । अन्त में समझौता हुआ जिससे सरकार ने ६,३१०,००० येन की कटौती स्वीकार कर ली । एक लम्बी वैधानिक लड़ाई का प्रारम्भ इस प्रकार हुआ । यह लड़ाई अभी स्थगित हो जाया करती थी जब कोई राष्ट्रीय सवट आ पड़ता था और किसी राजा की सधि के

पारम्परिक विरोधी तथा सरकार की मान्यता करना उचित न समझता था। धीरे धीरे दलदलों के आधार पर सरकार का समर्थन करने की प्रथा प्रचलित हो गई और सरकार अपने तथा के सदस्यों के समर्थन के सहारे काम करने लगी।

पारम्परिक राजनैतिक संस्थाओं का अपनाना—जापान की नई पार्लियामेन्टरी प्रणाली और उनसे सम्बन्धित, जैसे असेम्बली, राजनैतिक दल, प्रतिनिधिक संस्थाएँ, विधी कौमिसन, नागरिक विधान, स्थायी शासन का आभाव-आलस्य और व्यापक आदि, या तो पश्चिमी राज्यों से तथा की ओर लेना अपनायी गई थी या इनके निर्माण करने में पश्चिमी रीतियों और विचारों का महत्तर प्रभाव पड़ा था। फिर भी नये विचारों ने पुराने विचारों को बिलकुल ही न उखाड़ फेंका था। शारे राजनैतिक समर्थन व शासन प्रणाली को चम्काने में पारम्परिक ने चले आने वाले रीति रियाजों ने बहुत कुछ परिवर्तन कर दिया था। यह भी न समझना चाहिये कि जापानियों ने धीरे धीरे पश्चिमी संस्थाओं की नकल की थी। उन्होंने उन संस्थाओं को अपनी विषय परिस्थितियों और आवश्यकताओं के अनुकूल ही बना कर स्थापित किया। आधुनिक ब्रिटिश पार्लियामेंट ने जापान की डाइट (Diet) की तुलना करके उसे कुछ ठहराना बिलकुल ही असम्भव की बात होगी। आश्चर्य और प्रश्न की बात तो यह है कि जागीरदारी की प्रथा के टूटने के ३० वर्ष के भीतर ही डाइट का निर्माण हो गया जिसने जनता के प्रतिनिधि राज्य के मन्त्रियों से अपनी इच्छानुसार कार्य कराने में समर्थ थे।

जैनरो—जापानियों ने पश्चिमी संस्थाओं को किस प्रकार अपनी संस्कृति और परम्परा व रस में रमा इनके उदाहरण में 'जैनरो' (या बुद्ध-राजनीतिज्ञ) का नाम उल्लेखनीय है। इसने स्थापित होने में हमें जापान की एक प्राचीन प्रथा की भन्वत् देखने को मिलती है। जिस प्रकार गृहस्वामी घर के बुद्ध व्यक्ति से बड़ी बड़ी बातों में परामर्श लेता है उसी प्रकार सम्राट भी जो राज्य का अध्यक्ष था कुछ ऐसे योग्य व्यक्तियों की राय लिया करता था जिनकी राजनिष्ठा और बुद्धिमानी से सदेह न होता था। यूरॉपियन देशों में यह मान लिया गया था कि वैधानिक सम्राट अपने मन्त्रियों की राय के अनुसार ही कार्य करेंगे। किन्तु जापान में यह सम्भावना थी कि जैनरो की राय मन्त्रियों की राय के प्रतिकूल हो। ऐसा होने पर जैनरो की राय ही मानी जाती थी। इस प्रकार एक ऐसी परामर्श देने वाली संस्था बन गई जिसका प्रभाव मन्त्रिपरिषद् से भी अधिक हो गया। इन बुद्ध राजनीतिज्ञों में आइटो,

जिसने सविधान को जन्म दिया, यमागाता, इनोनी, ओयामा मत्सुकाता और सैंगो जैसे विख्यात व्यक्ति थे। इन वृद्ध राजनीतिज्ञों की सलाह से ही प्रधान मंत्री को पसन्द किया जाता था। इसके अतिरिक्त राज्य के जितने बड़े प्रश्न होते थे उन पर ये लोग ही पहले विचार किया करते थे। ऊपर जिन वृद्ध राजनीतिज्ञों का नाम दिया गया है उनमें यमागाता और आइटो एक जाति के होते हुए भी प्रायः एक दूसरे का विरोध किया करते थे। सविधान का निर्माता आइटो उदार विचारों का व्यक्ति था। यमागाता जिसने जापानी सेना का संगठन किया था सैनिक वर्ग का मुखिया था। सन् १९०६ में आइटो की हत्या के पश्चात् यमागाता ही जैनरो में सब से प्रभावशाली व्यक्ति रह गया।

### सन् १८८६ के शासन-विधान की उपक्रमा

जापान के शासन-विधान का रूप बहुत सक्षिप्त था। उसमें सरकार-संगठन की मोटी मोटी बातें ही दी हुई थी अधिकतर विस्तार की बातें सामान्य अधिनियमों द्वारा पूरी किये जाने के लिए छोड़ दी गई थी। सामान्य शब्दावली के कारण शासन-विधान में व्यापकता के लिए पर्याप्त सामग्री थी।

जो विस्तार की बातें अर्वाचीन शासन विधान में पाई जाती हैं उनको ब्राइटो ने अपने शासन-विधान में शामिल न कर सामान्य अधिनियमों के लिए छोड़ दिया जिससे अक्सर पड़ने पर सामान्य रीति से ही उनमें परिवर्तन हो सके और शासन विधान में संशोधन की पचीदा कार्यवाही करने की आवश्यकता न रहे। संविधान के मातो अध्यायो में जन से सभाएँ, प्रजा के कर्तव्य डाइट, मनो और प्रिवी की मिल-बाधपानिवा, ग्राम व्यव और पूति करने वाले नियमों का वर्णन था।

शासन-विधान सम्राट का उपहार—शासन विधान के पहले मध्यम में सम्राट का वर्णन है। इस अनुच्छेद के अनुसार सम्राट पवित्र और अनन्य हैं। सम्राट ने अपनी प्रजा को शासन विधान की भेंट स्वेच्छा से ही दी थी न कि परवश होकर नीटोबे (Nitobe) ने इसलिए कहा है कि जापान का शासन-विधान इस अर्थ में एक अध्यादेश (Ordinance) है कि यह राजा-प्रजा का विभक्त स्वरूप न होकर एकतापूर्ण है और शासितों की इच्छा या सम्मति के बिना ही इसकी रचना हुई है।<sup>७</sup> इसलिए यह कोई आश्चर्य की बात नहीं कि जापान के सम्राट को संविधान में रचना अधिक

\* ११३ नु माडने व. १ सादीत ।

में उँपा ध्यान दिया गया। मंत्री मन्त्रालयों में वि. डाइट की उत्तरदायी रणे गये थे। मन्त्रालय की जिन शक्तियों का वर्णन किया गया है वे सब ऐसी हैं जो अन्य राज्यों में राज्याध्यक्ष को सामान्यतः दी जाती हैं। इन शक्तियों में डाइट के अधिवेशन न होने रहने के समय अव्यावश्यकता होने पर अध्यादेश निवासने की शक्ति भी शामिल थी। किन्तु ऐसे अध्यादेश डाइट की समीची घंटी के मोमने रहने पड़ते थे और यदि प्रस्वीकृत हो जाने तो वे रद्द समझे जाते थे।

सरकार की अध्यादेश निकालने की शक्ति—यह शक्ति बड़ी विस्तृत थी। द्वाते अन्तर्गत सरकार (१) विगी अधिनियम की कार्यभित करने के लिए (२) शान्ति, मुख्यवस्था रहने और जनता का मुख्य धकाने के लिए, (३) अपनी कार्यकारी शक्ति को कार्यरूप देने के लिए अर्थात् प्रागन के विभिन्न विभागों के संगठन, सेना की व्यवस्था, हाउस आफ पीयमें की रचना आदि के लिए अध्यादेश निकाल सकती थी। किन्तु इन अध्यादेशों में किसी पूर्ण स्थित अधिनियम को बदलना न जा सकता था केवल उसकी कमी को पूरा किया जा सकता था। यही नहीं, किन्तु यह भी प्रतिबन्ध था कि जो बातें अधिनियम द्वारा ही नियमित की जा सकती थी वे अध्यादेश से व्यवस्थित न हो सकती थी।

राजा की कार्यकारी शक्तियाँ—राजा स्वयं भी अनेक आज्ञायें निकाल कर कार्यसम्पादन किया करता था। यह ही शासन के विभिन्न विभागों का संगठन निश्चित करता था और शासन के सेना के बर्मचारियों की नियुक्ति कर उनका वेतन निश्चित करता था। राजा ही इन कमचारियों का उनके पद से हटा सकता था। राजा ही युद्ध की घोषणा करता, युद्ध समाप्त करन की आज्ञा देता और संधि करता था। इन कामों के करन में उसे डाइट से सलाह लेने की भी आवश्यकता नहीं थी। इस भाँति द्वयात्मक शासन (Dual Government) की प्रथा चालू थी।

राजा की न्याय सम्बन्धी शक्तियाँ—सविधान में लिखा था कि न्यायकारी शक्ति को न्यायालय सम्राट के नाम से अधिनियम के अनुसार कार्यभित करेंगे। सम्राट न्यायशक्ति का स्वामी भी था क्योंकि वही न्याय का निर्भर समझा जाता था। किन्तु इस शक्ति का उपयोग न्यायालय के लिए ही छोड़ दिया गया था जिनका संगठन अधिनियमानुसार होता था।

राजा को कार्य करने की शक्तियाँ अवश्य दे दी गई थी किन्तु उन पर यह प्रतिबन्ध अवश्य था कि उनके प्रयोग करने में यदि धन की आवश्यक-

कता हो तो वह डाइट की सम्मति से ही दिया जा सकता था। इसका एक उदाहरण यह है कि बार-बार यह सिफारिश किये जाने पर भी कि स्थल व नी सेना बढ़ाई जाय डाइट ने कई बार इस सिफारिश को कार्यान्वित करने के लिये आवश्यक पर्यादान (Appropriation) स्वीकार नहीं किया। डाइट की बिना सम्मति के युद्ध करने और सधि करने की शक्ति वैदेशिक सम्बन्धों में भारी महत्व रखने वाली बात थी।

प्रजा के अधिकार और कर्तव्य—सविधान के दूसरे अध्याय में प्रजा के कर्तव्य और अधिकारों का वर्णन है। इनमें उन सब अधिकारों का उल्लेख था जो यूरोपियन बिल्स ऑफ राइट्स (Bills of Rights) में या अमरीकन शासन विधान के प्रथम संशोधन में मिलते हैं। किन्तु यहाँ यह बतलाना आवश्यक है कि जापान में प्रतिबन्धहीन अधिकार न माने गये थे। कार्यकारी सत्ता थोड़े समय के लिये सुव्यवस्था सम्बन्धी नियमों या अध्यादेशों से इन सुविधाओं को छीन सकती थी। इन नियमों या अध्यादेशों के अन्तर्गत किसी व्यक्ति को यक्तुता देने, समाचार-पत्रों में लिखने या सामाजिक अधिकारों के भोगने से रोका जा सकता था।

मंत्रिपरिषद्—राजनीतिज्ञ वाल्टर बैजहोट (Walter Bagehot) ने कहा है कि आधुनिक सरकारों के दो अंग होते हैं, एक शोभनार्थ दूसरा कार्यार्थ। शोभनार्थ अंग प्रजा को प्रभावित करने के लिये होता है। कार्यार्थ अंग ही वास्तव में शासन करता है। जापान में शोभनार्थ अंग सम्राट था और कार्यार्थ अंग मन्त्रिपरिषद् थी। सम्राट के पुनः प्रतिष्ठित होने के थोड़े समय बाद ही साम्राज्य के चासलर का एक नया पद बनाया गया। जर्मन चासलर के समान इसका काम सम्राट को सलाह देना और शासन का सारा प्रबन्ध करना था। सन् १८८५ में यह प्रणाली तोड़ दी गई और मन्त्रिपरिषद् प्रणाली जारी की गई। मन्त्रिपरिषद् सम्राट और डाइट को जोड़ने वाली कड़ी थी। परिषद् के कर्तव्य तीन श्रेणियों में विभक्त थे, परामर्श सम्बन्धी, पार्लियामेंटरी और शासन सम्बन्धी। शासन-विभाग के अध्यक्ष होने के नाते मंत्री अपने अपने विभाग के कार्य का प्रबन्ध करते थे। शासन विधान में यह अवश्य कहा गया था कि मंत्री उत्तरदायी होंगे, पर निसरों—यह स्पष्ट न किया गया था। किन्तु व्यवहार में डाइट के प्रति मन्त्रिपरिषद् का उत्तरदायित्व पक्का हो चुका था। यही डाइट से मतभेद निचले सदन में ही था हालांकि वैधिन रूप से दोनों ही सदन को समान अधिकार थे। शासन विधान में मंत्रियों की वैयक्तिक जिम्मेदारी का ही उल्लेख था किन्तु पक्षों के आधार पर परिषद् के वजन में

सांक्ष्य प्रदान । सविधान के आनुपाधिक अधिनियमों में प्रतिनिधि सदनों के निर्वाचन व अर्थ सम्बन्धी अधिनियम और हाउस आफ पीयर्स से सम्बन्धित सम्राट के अध्यादेशों की गिनती होती थी ।

(३) पेशा पडने की स्थिति की घोषणा, सामान सविधान के आठवें अनुच्छेद के अन्तर्गत अध्यादेश और अन्य सम्राट के अध्यादेश जिनमें दण्ड की व्यवस्था की गई हो ।

(४) अन्तर्राष्ट्रीय संधियाँ और समझौते, और

(५) प्रिवी काउंसिल के सगठन व फंक्शंस में सम्बन्ध रखने वाले सम्राट के अध्यादेशों में मनोपन करने के बारे में प्रश्न ।

**लार्ड प्रिवीसील—(Lord Privy-Seal)** लार्ड प्रिवीसील मर्याप सम्राट के गृह-प्रबन्ध से सम्बन्ध रखने वाला व्यक्ति होता था किन्तु राज्यों के मामलों में भी वह सम्राट को सलाह दिया करता था । इस पद पर बृद्ध राज-नीतिज्ञों में से सत्र में चतुर व्यक्ति हो नियुक्त किये जाते थे । इस कर्मचारी का मुख्य काम नये मन्त्रिमण्डल के बनाने में सम्राट को सलाह देना था । व्यवहार में केवल प्रधान मंत्री के सवय में ही यह कर्मचारी सम्राट को सलाह दिया करता था । सविधान के अन्तर्गत सम्राट निम्नलिखित मन्त्रों में विभिन्न राज-नैतिक पक्षों की शक्ति या ध्यान न रखने हुये भी अपने मन्त्रियों को चुन कर नियुक्त कर सकता था । मन्त्रियों की जिम्मेदारी का सिद्धांत परकी तरह मान्य न हुआ था किन्तु अत्यन्त राजनैतिक नेता यह जानता था कि निम्नलिखित सदन के बहुमत को अपने पक्ष में किये बिना सरकार को कभी २ बड़े निराशाजनक विरोध का सामना करना पड़ेगा । उदाहरण के लिये वे नेताओं ने प्रिवी काउंसिल की कड़ी आलोचना की क्योंकि किसी भी राजनैतिक नियंत्रण से प्रतिबंधित न होने से यह कभी कभी सम्राट को मन्त्रिपरिषद् के प्रस्तावों को अस्वीकार करने की सलाह दे सकती थी ।

## विधान मण्डल

**द्विगृही प्रणाली—**हाउस में दो सदन थे—एक प्रतिनिधि सदन और दूसरा हाउस आफ पीयर्स । इस प्रकार जापान ने भी द्विगृही प्रणाली ही अपनाई थी । जहाँ तक बनावट और सगठन का संबंध है हाउस आफ पीयर्स अधिक वैज्ञानिक ढंग पर सुदृढ़ रूप से संगठित था और समाज के विभिन्न वर्गों का मजबूत भाँति प्रतिनिधित्व करता था । अगल में लगभग आधे सदस्य पीयर्स न थे । कुछ लेखक जापान की शासन प्रणाली में हाउस आफ पीयर्स

(House of Peers) को ही सबसे अधिक सख्तीपूर्ण श्रम करने में नहीं हिचकते।

हाउस आफ पीयर्स में निम्नलिखित ६ श्रेणियों के दो सदस्य होते थे : (१) राजपराने के पुत्र जो वयस्क हो गये हैं। (२) वे प्रिंस और मार्किस्स जिनकी आयु ३० वर्ष के ऊपर हो। (३) काउन्टो या बाइकाउन्टो और बैरन्तो द्वारा सात वर्ष के लिये चुने हुए प्रतिनिधि काउन्ट, बाइकाउन्ट और बैरन। (४) तीन वर्गों के सम्प्राप्त मनोनीति प्रतिनिधि, पहले वे लोग जो राज्य की सेवा या विद्वत्ता के कारण चुने गये हों, दूसरे मंत्र के अधिकार देने वालों के प्रतिनिधि और तीसरे इम्पीरियल ऐंजेंटों के प्रतिनिधि।

सन् १६२५ से पूर्व यह प्रतिपक्ष था कि चौथी श्रेणी में सम्मेलन के मनोनीत व्यक्तियों की संख्या तीन बची हुई श्रेणियों के सदस्यों से अधिक न होनी चाहिये। सन् १६२५ में अधिनिर्णय द्वारा यह प्रतिपक्ष हटा दिया गया और इम्पीरियल ऐंजेंटों के प्रतिनिधियों की संख्या बढ़ा दी गई। ऊपरले सदन के सदस्यों की संख्या आरम्भ में २०६ थी किन्तु यह संख्या ४०० तक पहुँच चुकी थी।

प्रतिनिधि सदन में ४६६ निर्वाचित सदस्य थे अर्थात् १३३,३०६ व्यक्तियों का एक प्रतिनिधि होता था। सदन का वार्षिक बार वर्ष था। प्रत्येक सदस्य को ३००० येन (Yen) वार्षिक वेतन और सरकारी रेलों में बिना टिकट चलने की सुविधा प्राप्त थी। सदन स्वयं स्रीसर और सेंपेटरी की चुनता था। इस सदन की यह विशेषता थी कि सामान्यतः श्रद्धा के कारण और अनुभव होने से लोग बृद्ध पुरुषों को ही सदन का सदस्य चुनते थे। सन् १६३० में १६६ सदस्य प्रथम बार चुने गये थे। २८६ ऐसे थे जो पहले भी डाइट के सदस्य थे और ५६ पूर्ण की डाइटों में भी सदस्य रह चुके थे। कृषिजीवी से जय देश अधिकाधिक उद्योगजीवी हुआ तो सदन के सदस्य भी भिन्न प्रकार के होन लगे। वकील सदस्यों की संख्या दूनी हो गई थी। सन् १६३० में विश्वविद्यालय के स्नातकों की संख्या अन्य सदस्यों से कहीं अधिक थी।

विधानमण्डल की शक्ति—प्रिंस आइटो का कहना था कि "डाइट का यह काम है कि वह राज्य के व्ययद को अपना वार्षिक पान करने के योग्य बनावे और राज्य की इच्छाशक्ति को सुदृढ़, अनुशासित और स्वस्थ रखे" डाइट का यह कर्तव्य है कि वह मनाह दे और सम्मति दे।" सम्राट विधायिनी सत्ता का उपयोग डाइट (Diet) की सम्मति से करता

था। दोनों सदनों से सरकार में प्रस्तुत किये विधेयको पर विचार हो सकता था। दोनों सदनों को समान अधिकार दिया गया था, केवल ऊपरी सदन को वार्षिक बजट पर विचार करने के लिये कम समय मिला हुआ था, किंतु हाउस आफ पीयर्स को यह अधिकार था कि प्रतिनिधि सदन से अस्वीकृत पर्यादान को पुनः प्रतिष्ठित कर दे। सिद्धांततः सब अधिनियम डाइट की सम्मति से बनते थे, सधिया और अध्यादेश ही इस नियम में अपवाद थे। डाइट सासन-विधान में सशोधन का प्रस्ताव न कर सकती थी। सरकारी विधेयको पर अन्य विधेयको की अपेक्षा पहले विचार किया जाता था।

सरकार की अध्यादेश जारी करने की शक्ति इतनी विस्तृत थी कि उससे पार्लियामेंट की विधायनी शक्ति पगु बनी रहती थी। हालांकि सविधान में यह प्रावधान था कि अध्यादेशों से किसी अधिनियम को नहीं बदला जा सकता फिर भी सकटकालीन अध्यादेशों से अधिनियम बदला जा सकता था और अपनी इच्छापूर्ति करने जाती शक्तिशाली कार्यपालिका की चाली के सामने डाइट निस्सहाय की तरह मुह देखती रह जाती थी। डाइट को यह भी विश्वास न रहता था कि उसका बहुमत कार्यपालिका की अनुचित कार्यवाही का विरोध करेगा या नहीं और सदन के विघटन किये जाने का भी भय डाइट को अधिक दृढ़ बनने से रोके रहता था।

**आय-व्यय पर नियन्त्रण**—राज्य की आय और उसका व्यय डाइट के प्राधीन था। वार्षिक बजट के द्वारा आय व्यय के लिये डाइट की सम्मति ली जाती थी। राज्य की आय अधिनियमानुसार ही एक्शन की जा सकती थी। बजट में आय के दिखाने और बजट के पास हो जाने का यह मतलब न होता था कि सरकार कर लगा कर आय बसूल कर सकती है। ऐसा करने के लिये पृथक् अधिनियम द्वारा सरकार शक्ति ले सकती थी। क्षतिपूर्ति के बतौर जो आय होनी थी, जैसे प्रशासन सम्बन्धी फीस इत्यादि, उसके लिये डाइट की सम्मति की आवश्यकता न थी। डाइट बजट प्रस्तुत न कर सकती थी। उसकी शक्ति केवल यही तक सीमित थी कि वह सरकार द्वारा प्रस्तुत बजट में कुछ सशोधन कर दे या उसे अस्वीकृत कर दे। सशोधन करने में भी डाइट व्यय को बढ़ा न सकती थी। स्वयं सासन विधान में कुछ ऐसे व्यय की सूची निश्चित कर दी गई थी जिसे डाइट सरकार की सम्मति के बिना न बदल सकती थी न रद्द कर सकती थी। उम सूची में निम्नलिखित भर्ते थी (५) सम्राट की कार्यकारी शक्ति के कार्यान्वित करने में जो व्यय हो, जैसे सधियों व सम्राट के अध्यादेशों द्वारा बढ़ा हुआ व्यय। पर इसमें प्रतिबन्ध यह था कि पूर्ववर्ग के



बजट में वे गढ़ें रणी गईं हों। और उक्त प्रकार डाइट में वे स्वीकृत हों चुकी हों। सेना, नौसेना व वायुसेना-सम्बन्धी व्यय भी इसी श्रेणी में आते थे, (२) ऐसा व्यय जो किसी अधिनियम के पास हो जाने से अनिवार्य हो गया हो, जैसे पेंशन। यह सिद्धांत मान लिया गया था कि एक बार जर कोई अधिनियम गवर्नाट ने डाइट की सम्मति से पास कर दिया हो तो डाइट उक्त अधिनियम से प्रतिबन्धित है और इसलिये उक्तके कार्यान्वित करने में डाइट आवश्यक अनुदान प्रस्तुत करने से इंकार नहीं लगा सकती, (३) वह व्यय जो कि सरकार के वैध (Legal) ऋण या दायित्व (liability) के कारण हुआ हो, जैसे राष्ट्रीय ऋणों पर व्याज, दंडित भूतिया इत्यादि।

### राजनैतिक पक्ष

जापान में राजनैतिक दलबन्दी सन् १८६० से पूर्व भी प्रचलित थी। किंतु १८६८ में दो बड़े बड़े राजनैतिक पक्षों के मिल कर हो जाने से एक वैधानिक सरकारो पक्ष (जिपूतू) (Constitutional Government Party) का जन्म हुआ। इस पक्ष के बनाने का उद्देश्य तत्कालीन सरकार को शक्ति प्रदान करना था और इसके बन जाने से पहली बार पक्ष के आधार पर मन्त्रिपरिषद् का संगठन हुआ जिसका प्रधानमंत्री काउंट ओकूबो बना जो इस नये पक्ष का नेता था। तब से लेकर सन् १९२३ तक मन्त्रिपरिषद् के रूप और उसके राजनैतिक पक्षों की स्थिति कुछ अधिक अच्छी नहीं रही। किंतु उससे बाद मन्त्रिपरिषद् राजनैतिक पक्षों के ही आधार पर बनने लगी। प्रतिनिधि सदन में कई पक्ष थे, उसमें से कुछ इतने निर्मल थे कि उनको मिला कर एक शक्तिशाली पक्ष बन सकता था। अप्रैल ३० सन् १९३७ को जो निर्वाचन हुआ उससे निर्वाचित डाइट के सदस्यों की संख्या इस प्रकार थी —

|          |     |
|----------|-----|
| मिनसिटो  | १७६ |
| सीयू काइ | १७५ |
| शमिन् दल | ३६  |
| स्वतंत्र | २६  |
| शोभा-नाई | १८  |
| कोकूमिडम | ११  |
| इसरे     | १८  |

कुल

४६६

न्यायालय, ५१ जिसे वे न्यायालय, ७ पुनर्विचार न्यायालय के और इन सब के ऊपर एक सर्वोच्च न्यायालय था। न्यायाधीश विधिविधायक की शिक्षा पाये हुए व्यक्ति होते थे। वे विविध गति के नियमों के अन्तर्गत परीक्षा द्वारा छोट कर नियुक्त किये जाते थे। ये ६७ वर्ष की आयु तक कार्य कर सकते थे। सर्वोच्च न्यायालय का अध्यक्ष ६५ वर्ष की आयु का कार्य कर सकता था। सब सामान्य न्यायालयों में मुल्तार भी नियुक्त किये जाते थे। त्रिगुण न्याय शासन में थड़ा निवृत्त सम्बन्ध रहता था। ये मुकदमों में प्रारम्भिक छान-बीन करने और गार्जनिंग मामलों में जनता के हित का प्रतिनिधित्व करते थे।

**पंच-प्रणाली**—जापान में पंच-प्रणाली भी प्रचलित थी किन्तु इनका कार्यक्षेत्र अन्य देशों की अपेक्षा बड़ा नहीं था। सन् १९२३ के अधिनियम की प्रथम धारा इस प्रकार थी 'अपराध सम्बन्धी (फौजदारी) मुकदमों में इस अधिनियम के अनुसार कोई न्यायालय पचो की राय लेकर वास्तविकता के आधार पर अपना निर्णय दे सकता है'। तीस या उगरे अधिक आयु वाले १२ पुरुष पच बनाये जाते थे। प्रिर्वेंट के न्यायालयों में केवल अपराध सम्बन्धी (Criminal) मुकदमों में ही उनकी राय ली जाती थी।

**मैजिक न्यायालय**—सामान्य न्यायालयों के अतिरिक्त सैनिक न्यायालय, पुलिस न्यायालय और दूसरे विशेष न्यायालय भी थे। सैनिक न्यायालयों में सामान्य न्यायाधीश और सेना के अफसर न्याय करते हैं। सेना के लोगों के विरुद्ध अपराधों की ही ये न्यायालय जीव करते थे। पुलिस न्यायालयों में पुलिस के अफसर न्याय करते थे। ये लोग साधारण रक्षा सम्बन्धी मुकदमों मामूली पूछ-ताछ करने तय किया करते थे। इन मुकदमों में २० दिन से अधिक बाराबाद या २० सैन के अधिक जुर्माने का दण्ड न दिया जा सकता था। उनके निर्णय के विरुद्ध सामान्य न्यायालयों में अपील की जा सकती थी। विशेष न्यायालयों में तमग अपराधिया के न्यायालय (Juvenile courts), सामरिक न्यायालय (Martial courts) आदि होते थे।

### स्थानीय शासन

"जापान में तोबतत्र स्वयंशास होकर नीचे से विकसित न हुआ था किन्तु इसका भरणा-शोषण दूरदर्शी नेताओं ने चोटो पर हो किया था।" जापान में स्वायत्त शासन का सिद्धान्त किसी बड़ी राष्ट्रीय आग्रति के फलस्वरूप उत्पन्न हुआ था, ऐसा नहीं कहा जा सकता। स्वायत्त शासन प्रणाली

सन् १८८८ के अधिनियम पर आधारित थी। टोकियो, क्योटो और ओसाका नगरों का स्थानीय शासन सन् १८६८ अधिनियम के अनुसार होता था। फ़ान की तरह यहाँ स्थानीय शासन केन्द्रित और श्रेणीबद्ध था। यहाँ दो प्रकार की स्थानीय शासन संस्थाएँ थीं, एक प्रिफ़ेक्चर और बड़े नगरों की और दूसरी छोटे नगरों और गांवों की।

**प्रिफ़ेक्चर**—शासन की दृष्टि से जापान ४५ प्रिफ़ेक्चरों अर्थात् प्रांतों में बंटा हुआ था। प्रिफ़ेक्चर में कार्यकारी-प्रधान गवर्नर या प्रिफ़ेक्ट कहलाता था। फ़ान के प्रिफ़ेक्ट के समान वह दो अधिव्याप्तों में कार्य करता था। केन्द्रीय सरकार का प्रतिनिधि होने के नाते स्थानीय शासन पर उसे पूरा अधिकार था। वह स्थानीय शासन अनन्यरूप से न मंत्री के अधीन था न स्थानीय शासन-संस्था के। निर्वाचन, शिक्षा, निर्धना की सहायता, पुलिस, सार्वजनिक स्वास्थ्य, उद्योगों की रक्षा, भेना में भर्ती, कर्मचारियों की देखभाल आदि सब मामले प्रिफ़ेक्ट के अधिकार-क्षेत्र में पड़ते थे। प्रांत का प्रमुख कार्याध्यक्ष होने के कारण वह उन सब बातों का प्रबन्ध करता था जो विधान-मंडल की सम्मति से स्थानीय प्रबन्ध के लिये छोड़ दिये जाते थे। वह गृह-मंत्री को उत्तरदायी रहता था। टोकियो के प्रिफ़ेक्चर में पुलिस का शासन हमारे प्रिफ़ेक्चरों में पुलिस के शासन में भिन्न व निराले टुकड़ा था। वहाँ मैट्रोपोलिटन पुलिस बोर्ड की आधीनता में पुलिस काम करती थी। प्रिफ़ेक्ट में एक असेम्बली और एक कॉमिन अधिनियम बनाती थी।

**बड़े नगर**—जापान के ४५ प्रांत या प्रिफ़ेक्चर (Prefectures) १० बड़े नगरों, १६८५ छोटे नगरों और १०४४ गांवों में विभाजित हैं। ये सब सन् १९०४ तक रहने वाली ६३६ कॉन्स्टिट्यूट में से बनाये गये थे। प्रिफ़ेक्चर की तरह इन छोटी इकाइयों की भी अधिनियम बनाने वाली व कार्यपालिका संस्थाएँ थीं। बड़े नगरों में एक असेम्बली और एक कॉमिन होती थी। असेम्बली चार वर्ष के लिये लोकमत से निर्वाचित हुमा करती थी। इसके सदस्यों की संख्या नगर की जनसंख्या के अनुसार विभिन्न नगरों में विभिन्न थी। मेयर (Mayor) इसकी बैठकों को बुलाता था और नमाप्त करता था। असेम्बली की कुछ सेलैक्ट समितियाँ (Select Committees) थीं किन्तु स्थायी समितियाँ (Standing Committees) न हानी थीं। बड़े नगरों की असेम्बलियों की शक्तियाँ प्रांतीय असेम्बलियों की शक्तियों से अधिक हानी थीं।

**ग्राम और छोटे नगर**—छोटे नगरों और ग्रामों की शासन प्रणाली,

में वेगन नाम का ही संगठन था। ग्राम या छोटे नगर की समेष्टनी वर्गचारियों की स्वयं चुनी थी। इन वर्गचारियों की नियुक्ति प्रिण्टिड प्रथान् प्रांत के गवर्नर की पूर्ण स्वीकृति में ही हो सकती थी। नगर-समेष्टनी के दृष्टि पर ही इन ग्राम-प्रमेष्टनियों का संगठन हुआ करता था। कुछ ग्रामों में गवर्नर की पूर्ण सम्मति से विशेष परिस्थितियों में सर मतधारकों की, न कि उनके प्रतिनिधियों की समेष्टनी बनाई जा सकती थी। यह समेष्टनी लिक्चररेंट के छोटे वंशों की 'लैंडगेमेन्डे' (Landsgemeinde) के समान थी या न्यू इंग्लैंड (New England) की नगर शासन प्रणाली के मिलती जुलती थी। कभी कभी गवर्नर की पूर्ण-सम्मति से नगर, गार्जनिव स्वास्थ्य, सिवार्ड के शासन, पुन, शिक्षा आदि गंध हितकारी कामों के लिये नगर और ग्रामों की सिन्डिकेट (Syndicate) बन जाती थी।

**केन्द्रीय नियंत्रण**—केन्द्रीय सरकार का स्थानीय प्रशासकों पर बड़ा नियंत्रण रहता था, विशेषकर इसलिये क्योंकि प्रांत का गवर्नर सरकार का वर्गचारी होता था। सरकार का नियंत्रण गृही विभाग के द्वारा रखा जाता था। इसी विभाग को उन मामलों में अन्तिम अधिकार रहता था जो केन्द्रीय सरकार के किसी अन्य अधिकारी को न सौंपा हुई होती थी। यह बात निस्संदेह है कि गृह विभाग (Home Ministry) का ऐसा नियंत्रण रहने से स्थानीय शासन में एकलपना व्यवस्था, शांति और एकता रहनी थी, किंतु प्रांतीय गवर्नर का पद राजनैतिक ढंग का होने से कार्य की क्षमता न रह पाती थी। जो वान आचार्य मुनरो ने फ्रांस के स्थानीय शासन के बारे में कहा था वह जापान के लिए भी सत्य थी। आचार्य मुनरो ने कहा है कि 'केन्द्राकरण ही इसकी मूल प्रवृत्ति है। सारी शक्ति भीतर और ऊपर की ओर समृद्ध होती है। यह एक ऐसी प्रणाली है जिसका मान-चित्र एक विरामित वृत्त का होगा। किंतु बाद में विदेशीकरण की प्रवृत्ति भी दिखाई देने लगी थी।

## सन् १८४६ का शासन-विधान

टोकियो खाड़ी में सयुक्त राज्य के मिस्मूरी नामक जलपोत के ऊपर २ सितम्बर सन् १८४५ को जापानियों ने द्वितीय महायुद्ध में पूर्णतया पराजित होकर विधिवतक आत्म समर्पण कर दिया। पोद्मडम घोषणा के अनुसार जापान के प्रधान भू भाग पर मित्रराष्ट्रों के सेनानायक जनरल मैकार्थर ने अधिकार कर लिया। सयुक्त राज्य की सरकार ने जनरल मैकार्थर को दो

उद्देश्यों को प्राप्त करने का आदेश दिया, पहला यह कि "जापान फिर संयुक्त-राज्य अमरीका के लिये और विश्व की शांति और सुरक्षा के लिये विपत्तिदायक न होने पावे" और दूसरा यह कि "अन्तिमत् ऐसी शांतिप्रिय और उत्तरदायी सरकार स्थापित हो जो दूसरे राज्यों के स्वत्वों का उचित आदर करे और संयुक्त राज्य के उन आदर्शों और सिद्धांतों का समर्थन करे, जो संयुक्त-राष्ट्र (United Nations) के चार्टर में दिये हुए हैं।" नई सरकार प्रजातन्त्रात्मक सिद्धांतों के अनुकूल बने और स्वतन्त्र जनमत के ऊपर स्थित रहे। अतएव जितने सैनिक नियंत्रण जापान की शासन व्यवस्था में लगे हुए थे, वे मिटा दिये गये, शिंटो राज्य को अप्रतिष्ठित कर दिया गया, शिक्षालयों में सेना की शिक्षा समाप्त कर दी गई, राजनैतिक बन्दी छोड़ दिये गये, और जनमत के प्रकट होने के लिए उचित आयोजन कर दिया गया।

नया संविधान कैसे बना—जापान के मन्त्रिमंडल ने जिसका प्रधान मंत्री शिडेहरा था, जनमत मेकार्यर से सलाह करके ६ मार्च सन् १९४६ के शासन-विधान का एक मसविदा तैयार किया। इसको कुछ परिवर्तनों के बाद डाइट ने स्वीकार कर लिया और अन्त में सम्राट ने उसकी ३ नवम्बर सन् १९४६ को घोषणा कर दी। यह शासन विधान सन् १९८६ के विधान से बिल्कुल भिन्न है। इसकी प्रस्तावना में कहा गया है कि "हम जापानी लोग राष्ट्रीय डाइट में विधिपूर्वक चुने हुए प्रतिनिधियों के द्वारा कार्य करते हुए यह दृढ़ संकल्प करके कि हम अपने लिये और अपनी सत्ता के लिए सब राष्ट्रों से मेल रखने से प्राप्त हुए फल को ग्रहण करेंगे और यह दृढ़ प्रतिज्ञा करते हुए कि सरकार के कार्यों में हम फिर कभी युद्ध की भीषणता का सामना न करेंगे, यह घोषणा करते हैं कि सर्वोच्च सत्ता प्रजा के हाथ में है और इस शासन-विधान को स्थापित करने हैं। सरकार जनता का पवित्र सगठन है जिसका अधिकार जनता से ही प्राप्त है, जिसकी शक्ति जनता के प्रतिनिधियों द्वारा कार्यरूप होती है और जिसका सुख जनता ही भोगती है। यही मानव जाति का सार्वभौमिक सिद्धांत है जिसकी नींव पर यह संविधान खड़ा किया गया है। हम उन सब विधानों, अधिनियमों आध्यादेशों और विज्ञप्तियों को रद्द करते हैं जो इस सिद्धांत के प्रतिकूल हैं।"

संविधान में जनता के अधिकार—शासन विधान के तीसरे अध्याय में जनता के अधिकारों और कर्तव्यों का उल्लेख है। इनका उल्लेख ३० अनुच्छेदों में विस्तारपूर्वक किया गया है। जिन मूलाधिकारों का वर्णन

सविधान में विभाजित है। उनको अन्तर्गत माना गया है। इस सविधान में पूर्ण नागरिकों के मुख्य अधिकार अधिनियमों की सीमा के भीतर ही भाँगे जा सकते थे। यह प्रतिपक्ष अथवा नये अधिकारों में हटा दिया गया है। संघ में मुना-  
 धिकार में है — मगर लोगों के व्यक्तिगत का आदर किया जायगा। अधिनियम बनाने में और अन्य सामन सम्बन्धी बातों में उनके जीवन मुख्य व उनकी सम्पत्ति की रक्षा ही सर्वोच्च उद्देश्य रहेगा, यदि ऐसा करने में मार्शनि-  
 टिन में बाधा न पड़े। अधिनियम के अन्तर्गत मगर व्यक्ति सम्मान है और अति,  
 सम्प्रदाय, निष्ठा, सामाजिक मान या यश के आधार पर उनके राजनैतिक  
 सामाजिक और आर्थिक सम्बन्धों में भेद भाव न रखा जायगा। गौरव और  
 उनकी उपाधियों का कोई मान न होगा। जनता को अपने सामन कर्मचारियों  
 के चुनने का उन्हें पद में हटाने का पूर्ण अधिकार है जिसको किसी प्रकार  
 भी चुनने की नीति नहीं जा सकती। प्रीमनाधिकार सुरक्षित रहेगा। निर्वाचनों  
 में गुप्तता का ही सर्वोच्च प्रयोग होगा। निर्वाचक मत देने में अपनी  
 गमना के लिए किसी प्रकार भी उत्तरेदारी न होगी। प्रत्येक व्यक्ति को  
 सामाजिक अपनी क्षमताओं के अनुसार, सामन कर्मचारियों को हटाने और अधि-  
 निवेशों, या अध्यादेशों का रद्द कराने या उनमें संशोधन कराने की प्राप्ति  
 करने का अधिकार होगा। किसी राज्य-कर्मचारी के द्वारा यदि किसी व्यक्ति  
 की हानि हुई हो या वह अधिनियमानुसार उस राज्य कर्मचारी पर या राज्य  
 पर मुकदमा चला सकता है। सिविल सर्विस के रूप में किसी व्यक्ति को बन्धन  
 में न रखा जायगा। विचारों की व आत्मा की स्वतन्त्रता पर किसी प्रकार  
 का प्रतिबन्ध न होगा। प्रत्येक व्यक्ति किसी भी धर्म को मान सकता है।  
 राज्य किसी धर्म विशेष को सुविधा न देगा। समुदाय बनाने, बनाना देना  
 और समाचार पत्र निष्ठा के स्वतन्त्रता सुरक्षित रहेगी। चिट्ठी-पत्रियों  
 की गोपनीयता न हटा जायेगी अथवा सर्व सौकरित में बाधा न पड़े। प्रत्येक  
 व्यक्ति को अपना निवास स्थान और व्यवसाय पसन्द करने और बदलने की  
 स्वतन्त्रता रहेगी। प्रत्येक व्यक्ति विदेशों में जा सकता है और अपनी नाग-  
 रिकता बदल सकता है कोई व्यक्ति किसी प्रकार की विद्या या शिक्षा प्राप्त कर  
 सकता है। विद्या यथा में सम्पत्ति के ऊपर स्त्री पुरुष का समान अधिकार  
 होगा। यही मत करने, नागरिकता अपने, विवाहोच्छेद आदि के सम्बन्ध में  
 जो अधिनियम बनाये जायेंगे वे स्त्री पुरुष की वैयक्तिक प्रतिष्ठा और उनकी  
 सम्पत्ति के दृष्टिकोण से सामने रखकर ही बनाये जायेंगे। प्रत्येक व्यक्ति  
 अधिनियमानुसार अपनी योग्यता के अनुकूल शिक्षा पाने का

अधिकारी होगा। वह एक निश्चित परिमाण में सुखमय व सांस्कृतिक जीवन बिताने का अधिकारी होगा, तदर्थ राज्य जीवन के सब क्षेत्रों में स्वास्थ्य व जीवन निर्वाह की उचित व्यवस्था करेगा। प्राथमिक शिक्षा निशुल्क होगी। सब व्यक्तियों का यह वर्तव्य और अधिकार होगा कि वे काम करे। अधिनियम से मजदूरी, काम करने के घंटे, विश्राम आदि के बारे में व्यवस्था की जायेगी। घच्चों से मजदूरी न कराई जायेगी। मजदूरी को संगठन बनाने और सामुदायिक रूप से मजदूरी तय करने का अधिकार होगा। वैयक्तिक सम्पत्ति का अधिकार सुरक्षित रहेगा। सम्पत्ति के अधिकार की व्याख्या शोषित को ध्यान में रख कर अधिनियम से होगी, वैयक्तिक सम्पत्ति क्षतिपूर्ति देकर राज्य द्वारा सार्वजनिक कार्य के लिये ली जा सकती है। किसी भी व्यक्ति को उसकी स्वतन्त्रता या उसके जीवन से वंचित न किया जायेगा न उसे अपराध के लिये दण्ड दिया जायेगा जब तक इस सम्बन्ध में अधिनियमानुसार आवश्यक कार्यवाही न हो जाय। बिना वारंट के न तलाशी ली जायेगी न कोई व्यक्ति बिना वारंट के पकड़ा जायेगा। सब फौजदारी (अपराधी) अभियोगों में जल्दी से जल्दी एक पक्षपातरहित न्यायालय से जांच करायी जायेगी।

### विधानमंडल

सविधान ने डाइट (Diet) को राज्यशक्ति की प्रमुख संस्था माना है और अधिनियम बनाने का अधिकार केवल इसी संस्था को दिया है।

द्विगृही मंडल—विधानमंडल में दो सदन हैं, एक का नाम प्रतिनिधि सदन और दूसरे का कौंसिलर्स सदन है। दोनों सदनों में निर्वाचित व्यक्ति ही सदस्य बनते हैं। सदस्यों की संख्या अधिनियम से निश्चित की जाती है। प्रतिनिधि सदन के सदस्य चार वर्ष के लिये चुने जाते हैं। कौंसिलर्स ६ वर्ष के लिये चुने जाते हैं। उनमें से आधे प्रति तीन वर्ष बाद हट जाते हैं और उनके स्थान पर नए सदस्य चुन लिये जाते हैं। निर्वाचन क्षेत्र, मतदान प्रणाली आदि मामलों अधिनियम द्वारा निश्चित होने हैं। एक व्यक्ति दोनों सदनों का एक ही समय सदस्य नहीं रह सकता। दोनों सदनों के सदस्यों से अधिनियमानुसार पारिश्रमिक दिया जाता है। यदि अधिनियम ने प्रतिकूल नियम न बनाया हो तो प्रत्येक सदस्य को यह सुविधा रहेगी कि जब डाइट की बैठक हो रही हो उसे किसी अपराध के लिये पकड़ा नहीं जा सकता। यदि बैठक होने से पूर्व किसी सदस्य को पकड़ा लिया गया हो तो सदन के कहने पर बैठक के समय भर के लिये उसे स्वतन्त्र कर दिया

जायगा। सदनों के भीतर भाषणा में जो-जो बातें बही जायें या जिग प्रसार प्रतायो पर मा-दाय किया जाय उमरे निये किमी मद्रस्य की कानून-उद्ध नहीं किया जाता।

**टाइट का अधिवेशन**—वर्ष में टाइट का एक अधिवेशन अवश्य किया जाना चाहिए। मन्त्रिपरिषद् विशेष अधिवेशन भी बुला सकती है। जब एक थोड़ाई या अधिक मद्रस्य विशेष अधिवेशन करने की माग उपस्थित करें तो मन्त्रिपरिषद् को विशेष अधिवेशन बुलाना पाना है। प्रतिनिधि मदन के मद्रस्यों की संख्या ४६६ है, जो ८ वर्ष के निये निर्वाचित हुंने हैं। वीमिनम के मदन के सदस्यों की संख्या २४० है, जिनमे से १०० सारे राज्य मे और १५० प्रिपैररी जिलों मे निर्वाचित हुंने हैं।

**प्रतिनिधि सदन का विघटन**—मन्त्रिपरिषद् की सम्मति मे जब सम्राट प्रतिनिधि सदन का विघटन कर दे तब विघटन होने के चाहीन दिन के भीतर नये सदस्या का निर्वाचन होना चाहिए और निर्वाचन हुंने बाले दिन से १० दिन के भीतर टाइट का अधिवेशन होना चाहिए। जब प्रतिनिधि सदनों का विघटन हो जाता है तो साथ साथ ऊपरी सदन अर्थात् हाउस आफ बौसिलम बन्द हो जाता है। किन्तु सबटबाल में मन्त्रिपरिषद् ऊपरी सदनों का अधिवेशन इस विघटन काल में भी कर सकती है। इस अधिवेशन में जो योजनायें तैयार ह। वे स्थायी रहती हैं और यदि प्रगमे अधिवेशन में डाइट इन योजनायों को दम दिन के भीतर स्वीकार नहीं करती तो ये योजनायें रद्द समझी जाती हैं।

**कार्य पद्धति**—प्रत्येक सदन अपन सदस्या की योग्यता सम्बन्धी प्रश्नों को स्वयं तय करता है। कोई सदस्य अपने स्थान से तब तक नहीं हटाया जा सकता जब तक कि उपस्थित सदस्यों के दो तिहाई मत से इस विषय का प्रस्ताव पास न हो जाय। एक तिहाई या अधिक सदस्या की उपस्थिति होने पर ही सदन का कार्य हो मनना है सिवाय जहा सद्विधान के अनुसार अधिक बहुमत की आवश्यकता हो सदना के नियम सामान्य बहुमत से होत है। जब दोना पक्ष में मत बराबर ह। तो सदन का प्रधान प्रश्न का निर्णय करता है। प्रत्येक सदन अपन प्रधान व अन्य बर्माचारियों को चुनता है। सदना की बैठकें सब के निये खुली होनी हैं। किन्तु यदि उपस्थित सदस्यों की दो तिहाई इस विषय का प्रस्ताव पास पर तो गुप्त बैठकें भी हो सकती हैं। सदना की कार्यवाही का सख रखा जाता है और प्रकाशित किया जाता है। यदि गुप्त बैठक की कार्यवाही को गुप्त



समझा जाता है तो उसे प्रभावित नहीं किया जाता। कार्यपद्धति के अन्य नियम प्रत्येक सदन स्वयं निश्चित करता है।

अधिनियम कैसे बनते हैं—जब कोई विधेयक (Bill) दोनों सदनों में पास हो जाता है तो वह विधि (Law) बन जाता है। यदि कोई विधेयक प्रतिनिधि सदन से पास होने पर ऊपरी सदन में जाये और वहाँ वह स्वीकृत न हो तो यह विधेयक सभी अधिनियम बन जाता है जब वहाँ से लौटने पर प्रतिनिधि सदन फिर दो-तिहाई या अधिक मत से उसे पास कर दे। यदि ऊपरी सदन किसी विधेयक के पाने पर ६० दिन के भीतर कोई निर्णय न करे तो वह विधेयक उस सदन से अस्वीकृत समझा जाता है। यदि प्रतिनिधि सदन चाहे तो ऐसा मतभेद होने पर दोनों सदनों की संयुक्त बैठक बुला सकता है जिसमें इस मतभेद पर विचार हो सके यदि ऐसी संयुक्त बैठक का आयोजन अधिनियम द्वारा कर दिया जाये।

बजट प्रतिनिधि सदन में ही प्रस्तुत किया जाता है। विचार करने के पश्चात् यदि ऊपरी सदन ऐसा निर्णय करे जो प्रतिनिधि सदन के निर्णय से भिन्न हो या जब संयुक्त-बैठक में भी कोई एकमत न हो सके या जब बजट के पाने से ३० दिन के भीतर ऊपरी सदन कोई अन्तिम निर्णय न कर पावे, तो प्रतिनिधि सदन का बजट के सम्बन्ध में निर्णय डाइट का निर्णय समझा जाता है। यही नम संधियों में विचार करने पर भी अपनाया जाता है।

प्रत्येक सदन सरकार के सम्बन्ध में जाच कर सकता है और इस जाच में उल्लेख पत्रों को भेजा सकता है और गवाहों को बुला सकता है। प्रधान मंत्री व अन्य मंत्री दोनों सदनों में से किसी में भी उपस्थित रह सकते हैं और भाषण दे सकते हैं चाहे वे सदन के सदस्य हों या न हों। यदि सदन में किसी प्रश्न का उत्तर देने या सफाई देने के लिए उन्हें बुलाया जाये तो आवश्यक है कि वे उपस्थित हों।

डाइट दोनों सदनों के सदस्यों में से न्यायाधीशों पर लगाये गये अभियोगों की जाच के लिए एक विशिष्ट न्यायालय स्थापित कर सकती है।

संविधान संशोधन—पूर्व संविधान में संविधान का संशोधन सम्राट ही कर सकता था। नये संविधान में यह आयोजन है कि संविधान संशोधन का प्रस्ताव डाइट में रखा जाय और दोनों सदनों में जब यह प्रस्ताव कुल सदस्यों के दो तिहाई मत से स्वीकार हो जाये तब लोक निर्णय के लिए

क्षत्रिय किया जाये। तीन निर्णय में जितने मत पड़े उन में से बहुमत पर या पक्ष में होने से गणोच्च स्वीकृत समझा जाता है। इस प्रकार स्वीकृत होने पर तुम्हें ही मन्त्राट जनता की ओर से उगे घोषित कर देता है। इस प्रकार सर्वोच्च अधिनियम के गणोच्च में जनता की सर्वोच्च मता और मन्त्राट की प्रतिष्ठा दोनों का समुचित भाव हो जाना है।

## कार्यपालिका

सम्राट—जापान का शासन विधान कार्यपालिका के शोभनार्थ और कार्यार्थ श्रमों में स्पष्ट रूप से भेद करता है। सम्राट राज्य और प्रजा की एकता का प्रतीक माना गया है जिसको सर्वोच्च, मता की स्वामिनी प्रजा ने अपनी इच्छा से उंची पदवी प्रदान की है। डाइट में पास किये हुये राजपरामर्श के अधिनियम के अनुसार राजा के उत्तराधिकारी निश्चित होने हैं। सम्राट केवल वैधानिक रूप से राज्य का अध्यक्ष है क्योंकि राज्य के प्रत्येक कार्य में मन्त्रिपरिषद् की स्वीकृति होना आवश्यक है जो उसके नियम जिम्मेदार रहनी है। शासन क्षेत्र में सम्राट को कोई शक्ति नहीं दी गई है। उसके सारे अधिकार राज्य की अध्यक्षता से ही सम्पन्न रहते हैं। सम्राट डाइट से मनोनीत व्यक्ति को प्रधानमंत्री नियुक्त करता है। इसी प्रकार वह मन्त्रीमंडल से मनोनीत व्यक्ति को सर्वोच्च न्यायालय का प्रधान न्यायाधीश नियुक्त करता है। मन्त्रिपरिषद् की सलाह और सम्मति से सम्राट निम्नलिखित राजकार्य करता है विधान-मशौधनी अधिनियम, मन्त्रिपरिषद् के आदेशों और संधियों को घोषित करना जिससे उन पर कार्य हो सके डाइट का अधिवेशन बुलाना प्रतिनिधि सदन का विघटन करना, डाइट के सदस्यों का सामान्य निर्वाचन करने का आदेश देना मन्त्रि व अन्य कर्मचारियों की नियुक्ति या पदोन्नति का अधिनि यमानुसार माफ़ी होना, मन्त्रियों व राजदूतों के अधिकारपत्रों पर साक्षी होना, सामान्य या विशेष सम्मान पत्र पर या दण्ड का रूप वदन के बाली याज्ञा पर साक्षी रूप से हस्ताक्षर करना उपाधिया प्रदान करना, विदेशी राजदूतों का स्वागत करना और उत्सवों पर अध्यक्षरूप में उपस्थित होना।

ऊपर के वर्णन से यह स्पष्ट है कि नये संविधान से जापान का सम्राट ब्रिटिश सरकार के समान ही बन गया है। दोनों में से किसी को शासन करने का अधिकार नहीं है किन्तु प्रत्येक राष्ट्र का चिह्नरूप में अध्यक्ष है। किन्तु यह न भूलना चाहिये कि ब्रिटिश सम्राट अपने विशेषाधिकार १७ की

सताब्दी में ही खो चुका था। तभी से अनेकों भगड़ोस तथा स्वतन्त्रता के वाद प्रजा के प्रतिनिधियों की वर्तमान प्रतिष्ठा और उनके अधिकार प्राप्त हो पाये हैं। जापान में सम्राट की शक्ति को नये संविधान में लेखनी के एक भटके से समाप्त अवश्य कर दिया है किन्तु मान्य सरकार इतनी जल्दी नहीं भिटते, अतएव यह नहीं कहा जा सकता कि जापान का सम्राट अपनी नई स्थिति से संतुष्ट रह सकेगा और प्रजा कहीं तक अपनी नई प्राप्त की हुई शक्ति की रक्षा करने में समर्थ हो सकेगी। जापान में सम्राट की शक्ति यहाँ तक सीमित कर दी गई है कि संविधान के बाढ़वे अनुच्छेद के अनुसार जापान के राज-घराने को डाइट की अनुमति के बिना किसी सम्पत्ति को बेचने या पुरस्कार स्वरूप देने का अधिकार भी नहीं है।

**मन्त्रिपरिषद्**—राज्य की कार्यपालिका शक्ति मन्त्रिपरिषद् में विहित की गई है जिसमें प्रधान मंत्री अध्यक्ष होता है और अधिनियमानुसार नियुक्त किये गये मंत्री सदस्य बनते हैं। जापान के पूर्व इतिहास को ध्यान में रख कर ही शायद यह स्पष्ट कर दिया गया है कि प्रधान मंत्री और अन्य मंत्री सब असीनिक नागरिक होंगे। जापान में सम्राट के ऊपर यह नहीं छोड़ा गया है कि वह लोक सभा के बहुसंख्यक पक्ष के नेता को बुलाकर मन्त्रिपरिषद् बनाने का आदेश दे। यहाँ डाइट ही अपने सदस्यों में से प्रस्ताव द्वारा किसी का नाम नियुक्त करती है, जिसे सम्राट घोषित कर देता है। यदि इस नाम के विषय में दोनों सदन एकमत न हों और मधुक्त बैठक करने के पश्चात् भी उनमें समझौता न हो या ऊपरी सदन प्रतिनिधि सदन के प्रस्ताव को १० दिन के भीतर स्वीकार न करे तो प्रतिनिधि सदन का निर्णय ही डाइट का निर्णय समझ लिया जाता है। मन्त्रिपरिषद् सामुदायिक रूप से शासन सम्बन्धी विषयों में डाइट को उत्तरदायी है। प्रधानमंत्री अन्य मंत्रियों को नियुक्त करता है। अधिकतर मंत्री निम्नले सदन में से ही चुने जाते हैं। प्रधान मंत्री किसी भी मंत्री को हटा सकता है, यदि डाइट अविश्वास का प्रस्ताव पास कर दे या विश्वास के प्रस्ताव को अस्वीकार कर दे तो मन्त्रिपरिषद् को या तो पद त्याग करना पड़ता है या दस दिन के भीतर प्रतिनिधि सदन का विघटन कराना पड़ता है। नये प्रधानमंत्री के नियुक्त होने तक दोनों अवस्थाओं में पुराने मंत्री कार्य चलाते रहते हैं।

प्रधानमंत्री मन्त्रिपरिषद् की ओर से डाइट के सामने सब विधेयों और धरेलू तथा परराष्ट्र सम्बन्धी रिपोर्टों को प्रस्तुत करता है और शासन के विभिन्न विभागों पर नियंत्रण रखता है और उनके काम की देख-भाल

रखता है। सामान्य प्रशासन के अतिरिक्त मंत्रिपरिषद् निम्नलिखित कार्य करती है।

**अधिनियमों को कार्यान्वित करना**—राज्य के मंत्र प्रबन्ध को चलाना परराष्ट्र सम्बन्धी मामलों का प्रबन्ध करना, सधि करना, डम बाँधें में उभे रहने की या पाद में टाइट की स्वीकृति लेनी पड़ती है, अधिनियम से निर्धारित आदेशों के अनुसार दिया गविस का प्रबन्ध करना, बजट तैयार करने डाइट के सामने रखना, विधान व अन्य अधिनियम के प्रावधानों को कार्यान्वित करने के लिये परिषद् के आदेश निशानना, मंत्र बन्धियों को छोड़ने का, डाइट के रूप को बदलने या और किसी शक्ति के अधिनियमों को उभे बाधित देने का निश्चय करना। मंत्रिपरिषद् के मंत्र आदेशों और मंत्र अधिनियमों पर मंत्रियत मंत्री के हस्ताक्षर होवें और प्रधानमंत्री के समर्थनपूर्वक हस्ताक्षर होने हैं। प्रधानमंत्री की सम्मति के बिना किसी मंत्री के विरुद्ध यादूनी कार्य बाही नहीं की जा सकती, किन्तु इसमें यह न समझना चाहिये कि उन विरुद्ध कार्यबाही करने का अधिकार ही नहीं है।

न्यायपालिका

फिर निरोक्षण होता है। यदि इस निरोक्षण में बहुमतयुक्त मतदाता किसी न्यायाधीश को पदच्युत करने के पक्ष में होते हैं तो वह न्यायाधीश अपने पद से हटा दिया जाता है।

**सर्वोच्च न्यायालय की शक्ति**—सर्वोच्च न्यायालय न्याय करने वाली शक्तिमत्त सस्था है। सर्वोच्च न्यायालय को संविधान से यह शक्ति प्राप्त है कि वह किसी अधिनियम, आदेश, नियम या सरकारी कार्य के वैध-अवैध होने का निर्णय कर सके। संविधान में यह स्पष्ट कर दिया गया है कि संविधान राष्ट्र का सर्वोच्च अधिनियम है और कोई भी अधिनियम, सम्राट की विज्ञप्ति या अन्य सरकारी कार्य जो संविधान के प्रावधानों के विरुद्ध होगा वह अवैध समझा जायेगा इसी संविधान की कसौटी पर अधिनियमों के जाचने का काम सर्वोच्च न्यायालय को दिया गया है। जापान का सर्वोच्च न्यायालय इस प्रकार संयुक्त-राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय के समान ही शक्तिशाली है।

## स्थानीय शासन

नये संविधान में स्थानीय सस्थाओं के कार्यकारी प्रफसरो का निर्वाचन आवश्यक कर दिया गया है। स्थानीय सस्थाओं को यह अधिकार दे दिया गया है कि वे अपनी जायदाद का स्वयं प्रबन्ध करें और अपने मामलों का प्रबन्ध स्वयं नियम बना कर करें।

## आर्थिक प्रावधान

संविधान के सातवें अध्याय में आर्थिक विषयों के बारे में कुछ प्रावधान दिये हुये हैं। उनमें अनुसार डाइट को ही राष्ट्रीय आय-व्यय का प्रबन्ध करने का अधिकार दिया गया है। डाइट की सम्मति के बिना किसी प्रकार का खर्चा नहीं किया जा सकता। डाइट मंत्रिपरिषद् के आधीन एक सुरक्षित कोष रख सकती है जिसमें से मंत्रिपरिषद् पहले से न जाने हुने खर्चें कर सकती है। इस खर्च की स्वीकृति बाद में डाइट से लेनी पड़ती है। इसी अध्याय में कहा है, राजघराने की सारी सम्पत्ति राज्य की सम्पत्ति है। राजघराने का कर डाइट वजेट के साथ मंजूर करती है। यह भी स्पष्ट कर दिया गया है कि भीतरांगनिक मुद्रा या अन्य सम्पत्ति किसी ऐसी धार्मिक सस्था को न नियन्त्रणी या किसी शिक्षा या दान के ऐसे काम में न लगाई जायगी जो सरकार के आधिपत्य में न हो। वर्ष में कई बार या कम से कम एक बार मंत्रिपरिषद् डाइट और जनता के सामने राष्ट्रीय आर्थिक स्थिति के बारे में रिपोर्ट प्रस्तुत करती है। पूर्व-विधान के प्रतिबल अर्थ सम्बन्धी मामलों में डाइट की शक्ति बहुत बढ़ गई है। जापान के राजघराने की शक्ति के बारे में

रखा है। सामान्य प्रशासन के अधिनियम मंत्रिपरिषद् निम्नलिखित कार्य करती है।

**अधिनियमों की रीयान्वित करना**—राज्य के मंत्र प्रबन्ध की बनाने परशु मन्त्री मामलों का प्रबन्ध करना, मधि करना, इस कार्य में उने पन्ने ही या बाद में टाइट की स्वीकृति सेनी पडती है, अधिनियम से निर्धारित प्रादनों के अनुसार मिवन मत्रि का प्रबन्ध करना, बजट संसार परने टाइट के मामले रगना, धियान व अन्य अधिनियम के प्रावधानों को कार्यन्वित करने के निने परिषद् के प्रादेन निवानता, मय बन्दिषों को छोटने का, टाइट के मत्र को बदलने का और किमी दक्ति के अधिरागों से उमे बापिग देने का निशान करना। मंत्रिपरिषद् के मय प्रादेशों और मत्र अधिनियमों पर मत्रनित मत्री के हस्ताक्षर होने हैं और प्रधानमत्री के ममयममूचन हस्ताक्षर होने हैं। प्रधानमत्री की मम्मति के बिना किसी मत्री के बिम्ब कातूनी कार्य-वाही नहीं की जा सकती, मन्तु इसमे यह न समभना चाहिये कि उनवे बिम्ब कार्यवाही करने का अत्रिगर ही नहीं है।

### न्यायपालिका

न्यायाधीश सत्ता एक सर्वोच्च न्यायालय और अन्य निम्न थेली के न्यायालयों में विहित की गई है। ये न्यायानय अधिनियम द्वारा स्थापित किये जाते हैं। अमाभान्य न्यायानय स्थापित नहीं किये जा सकते न कार्यपालिका या उसके किसी प्रतिनिधि को अन्तमत्त न्याय करने की शक्ति दी जा सकती है। सब न्यायाधीश अपने काम करने में स्वतन्त्र रहते हैं, उन पर केवल मविधान का और अन्त अधिनियमों का ही प्रतिबन्ध रहता है। न्याय पद्धति के नियमों को सर्वोच्च न्यायालय निर्धारित करता है। सर्वोच्च न्यायानय में एक प्रधान न्यायाधीश और अधिनियम से निश्चित सङ्ख्या में अन्य न्यायाधीश होते हैं। प्रधान न्यायाधीश को छोडकर अन्य न्यायाधीशों का मंत्रिपरिषद् नियुक्त करती है। छोटे न्यायालयों के न्यायाधीश सर्वोच्च-न्यायालय द्वारा की हुई सूची में से मंत्रिपरिषद् द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। १० वर्ष तय के लिये नियुक्त किये जाते हैं किन्तु उनकी पुनर्निर्वाचित की जा सकती है। सब न्यायाधीशों को पर्याप्त वेतन दिया जाता है जो उ नाल में घटाया नहीं जा सकता।

सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति के बाद जो प्रा-  
मदन के लिये प्रथम निर्वाचन होता है उसमें उनके कार्य का निरीक्षण  
किया जाता है और ऐसा करने के प्रति दस वर्ष बाद सामान्य निर्वाचन

पिर निरोक्षण होता है। यदि इस निरोक्षण में बहुसरयव मनवाना किसी न्यायाधीश को पदच्युत करने के पक्ष में होते हैं तो वह न्यायाधीश अपने पद से हटा दिया जाता है।

**सर्वोच्च न्यायालय की शक्ति**—सर्वोच्च न्यायालय न्याय करने वाली अन्तिम संस्था है। सर्वोच्च न्यायालय को सविधान से यह शक्ति प्राप्त है कि वह किसी अधिनियम, आदेश, नियम या सरकारी कार्य के बंध-भ्रंश होने का निश्चय कर सके। सविधान में यह स्पष्ट कह दिया गया है कि सविधान राष्ट्र का सर्वोच्च अधिनियम है और कोई भी अधिनियम, सम्राट की विज्ञप्ति या अन्य सरकारी कार्य जो सविधान के प्रावधानों के विरुद्ध होगा वह अवैध समझा जायेगा इसी सविधान की बसौटी पर अधिनियमों के जांचने का काम सर्वोच्च न्यायालय को दिया गया है। जापान का सर्वोच्च न्यायालय इस प्रकार संयुक्त राज्य अमरीका के सर्वोच्च न्यायालय के समान ही शक्तिशाली है।

## स्थानीय शासन

नये सविधान में स्थानीय संस्थाओं के कार्यकारी अफसरों का निर्वाचन आवश्यक कर दिया गया है। स्थानीय संस्थाओं को यह अधिकार दे दिया गया है कि वे अपनी जायदाद का स्वयं प्रबन्ध करें और अपने मामलों का प्रबन्ध स्वयं नियम बना कर करें।

## आर्थिक प्रावधान

सविधान के सातवें अध्याय में आर्थिक विषयों के बारे में कुछ प्रावधान दिये हुये हैं। उनके अनुसार डाइट को ही राष्ट्रीय आय-व्यय का प्रबन्ध करने का अधिकार दिया गया है। डाइट की सम्मति के बिना किसी प्रकार का खर्चा नहीं किया जा सकता। डाइट मंत्रिपरिषद् के अधीन एक सुरक्षित कोष रख सकती है जिसमें से मंत्रिपरिषद् पहले से न जाने हुने खर्च कर सकती है। इस खर्च की स्वीकृति बाद में डाइट से लेनी पड़ती है। इसी अध्याय में कहा है कि राजघराने की सारी सम्पत्ति राज्य की सम्पत्ति है। राजघराने का कर डाइट वजट के साथ मजूर करती है। यह भी स्पष्ट कर दिया गया है कि राजनैतिक मुद्रा या अन्य सम्पत्ति किसी ऐसी धार्मिक संस्था को न नियुक्ती या किसी शिक्षा या दान के ऐसे काम में न लगाई जायगी जो उसके आधिपत्य में न हो। वष में कई बार या कम से कम एक बार मंत्रिपरिषद् डाइट और जनता के सामने राष्ट्रीय आर्थिक स्थिति के बारे में रिपोर्ट प्रस्तुत करती है। पूर्व विधान के प्रतिबद्ध अर्थ सम्बन्धी मामलों में डाइट की शक्ति बहुत बढ गई है। जापान के इसनये सविधान ने सेना

सशस्त्र बलों पर दिया और मर्यादा की निष्कुण्ठा सम्मान कर दी है। नये संविधान से स्वतंत्र परामर्श देने वाली मन्त्रालयों, जैसे प्रिवायलिल, राजपराने का मंत्री, वृद्ध राजनयित (जैनरी) आदि सम्मान हो गई और सेना पर मर्यादा का सर्वोच्च प्राधिकार भी न रह गया। इससे पत्र पर वास्तविक प्रजापत शासन की स्थापना हो गई। इस शासन का रूप समझाकर है। इसमें कार्यपालिका, पालियामेंट की उत्तरदायी है और पालियामेंट जनता के हाथ में है।

### पाठ्य पुस्तकें

- Allen, G. C.—Modern Japan and its Problems  
(George Allen and Unwin)
- Pigelow, P.—Japan and Her Colonies (Arnold)
- Buchan, J. C. (Editor)—Japan (Nations of Today series).
- Buch, P. W. and Masland, J. W.—Governments of Foreign Powers (1947), Chapters 23-26.
- Cole G. D. H. and M. I.—Modern Politics (Gollancy) pp. 248-265.
- Cubbins, J. H.—Making of Modern Japan (London 1922)
- McGorern, W. M.—Modern Japan (London 1920).
- Naokitchi Kitazawa—The Government of Japan (Princeton University Press)
- Nitobe—Japan (Modern World Series).
- Quigly, H. S.—Japanese Government & Politics (The Century Co.)
- Statesman Year Book (Latest Edition)
- Treat, P. I.—The Far East (Harper Bros.)
- Upebara G. E.—The Political Development of Japan (London 1910).
- Wilson, Woodrow—The State (New Edition) pp. 526-533